

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**  
**CENTRO SÓCIO ECONÔMICO**  
**DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL**

**O PROTAGONISMO DA SOCIEDADE CIVIL NA ELABORAÇÃO DO**  
**PLANO PLURIANUAL 2004-2007**

DEPTO. SERVIÇO SOCIAL  
DEFENDIDO E APROVADO  
EM: 23106104

*Teresa K.L.*  
**Teresa Kleba Lisboa**  
Chefe do Depto. de Serviço Social  
CSE/UFSC

**FATIMA NASCIMENTO**

**FLORIANÓPOLIS, JUNHO DE 2004.**

**FATIMA NASCIMENTO**

**O PROTAGONISMO DA SOCIEDADE CIVIL NA ELABORAÇÃO DO  
PLANO PLURIANUAL 2004-2007**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Departamento de Serviço  
Social, Universidade Federal de Santa  
Catarina, UFSC, como parte dos requisitos  
para obtenção do título de Bacharel em  
Serviço Social.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Ivete Simionatto

**FLORIANÓPOLIS, JUNHO DE 2004.**

**FATIMA NASCIMENTO**

**O PROTAGONISMO DA SOCIEDADE CIVIL NA ELABORAÇÃO DO  
PLANO PLURIANUAL 2004-2007**

Trabalho de Conclusão de Curso, julgado e aprovado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social, Departamento de Serviço Social, Centro Sócio Econômico, Universidade Federal de Santa Catarina.

**BANCA EXAMINADORA**



---

Professora Dra. Ivete Simionatto  
Departamento de Serviço Social - UFSC  
Presidente

---

Professora Káthia Madeira  
Departamento de Serviço Social - UFSC  
1ª Examinadora



---

Professora Iliane Kholer  
Departamento de Serviço Social - UFSC  
2ª Examinadora

**FLORIANÓPOLIS, 23 de junho de 2004.**

## AGRADECIMENTOS

*Finalmente cheguei ao final de mais uma etapa. Nesta luta, jamais estive sozinha, por isso, neste momento todo especial, não poderia deixar de expressar minha gratidão a todos que de alguma forma contribuíram nesta caminhada.*

*Primeiramente a minha mãe a principal responsável pela realização de mais um objetivo da minha vida, que sempre fez o possível e o impossível para eu ter conseguido estudar.*

*A minha irmã Fran, por simplesmente fazer a minha vida ser mais feliz.*

*Ao meu irmão Marcelo, pela sua sabedoria e espírito de união, que sempre mostrou o caminho para a nossa família vencer as dificuldades.*

*A minha amiga, Rosi, pela sua amizade sincera, com quem compartilhei os principais momentos de alegria e tristeza, nos últimos tempos.*

*Ao Arnaldo, que sempre ajudou nos momentos difíceis desta graduação, e me sempre me incentivou a vencer todos os obstáculos.*

*A Casa da Estudante Universitária, por ter me abrigado durante esses quatro anos, em especial às minhas amigas ceulinas e ex-ceulinas: Alessandra, Dirley, Gloria, Maristela, Márcia Silene e Vera.*

*A Professora Kathia Madeira, pelas suas contribuições durante a realização do estágio obrigatório curricular.*

*A Professora Iliane Kholer, que aceitou prontamente participar da Banca.*

*A Professora Ivete Siominatto, pela oportunidade da realização da presente pesquisa, e por suas valiosas contribuições para a minha acadêmica e profissional.*



“Direitos do homem, democracia e paz são três  
momentos necessários do mesmo movimento  
histórico: sem direitos do homem  
reconhecidos e protegidos, não há democracia;  
sem democracia, não existem as condições  
mínimas para a solução pacífica dos conflitos.

Em outras palavras, a democracia é a  
sociedade dos cidadãos, e os súditos se tornam  
cidadãos quando lhes são reconhecidos alguns  
direitos fundamentais; haverá paz estável, uma  
paz que não tenha guerra como alternativa,  
somente quando existirem cidadãos não mais  
apenas deste ou daquele estado, mas do  
mundo”.

NOBERTO BOBBIO

## LISTAS DE SIGLAS

<b>ABONG</b>	- Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais
<b>CDES</b>	- Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
<b>ENAP</b>	- Escola Nacional de Administração Pública
<b>INESC</b>	- Instituto Nacional de Estudos Sócio-Econômicos
<b>IPEA</b>	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
<b>LDO</b>	- Lei das Diretrizes Orçamentárias
<b>LRF</b>	- Lei de Responsabilidade Fiscal
<b>LOA</b>	- Lei Orçamentária Anual
<b>OPI</b>	- Orçamento Plurianual de Investimento
<b>ONG</b>	- Organização Não-governamental
<b>OGU</b>	- Orçamento Geral da União
<b>PPA</b>	- Plano Plurianual
<b>PIB</b>	- Produto Interno Bruto
<b>SIAFI</b>	- Sistema Integrado de Administração Financeira
<b>SPI</b>	- Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>09</b>
<b>1 O PLANEJAMENTO PÚBLICO NO BRASIL .....</b>	<b>13</b>
1.1 A Evolução do Sistema de Planejamento Público .....	13
1.2 O Novo <i>Status</i> do Planejamento Público na Constituição Federal de 1988.....	16
1.3 O Plano Plurianual – PPA 2004 – 2007 “ <i>Plano Brasil de Todos</i> ”.....	23
1.3.1 As Dimensões do Plano Plurianual .....	26
1.3.2 Os Mega-Objetivos.....	31
1.3.2.1 Mega-objetivo I - Inclusão social e redução das desigualdades sociais .....	31
1.3.2.2 Mega-Objetivo II: Crescimento com geração de emprego e renda ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais .....	34
1.3.2.3 Mega-Objetivo III - Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia .....	36
1.3.3 As Políticas Prioritárias de Investimento do PPA.....	37
1.3.3.1 Políticas de Investimento e de Elevação da Produtividade do PPA .....	37
1.3.3.2 Políticas do PPA para o Setor Externo .....	38
1.3.3.3 Política Regional do PPA .....	39
1.3.3.4 Políticas Sociais e Consistência do Modelo do PPA.....	40
<b>2 A SOCIEDADE CIVIL E O PLANO PLURIANUAL 2004-2007 .....</b>	<b>43</b>
2.1 Revisão Conceitual de Sociedade Civil .....	43
2.2 A Sociedade Civil no Plano Plurianual .....	48
<b>3 FORUM ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO, PARTICIPAÇÃO, INCLUSAO DE SANTA CATARINA.....</b>	<b>55</b>
3.1 Metodologia do Fórum no Estado de Santa Catarina.....	55
3.2 Processo de Escuta da Sociedade Civil .....	56
3.2.1 Mega-objetivo I: Inclusão social e redução das desigualdades sociais.....	57
3.2.1.1 Novos Desafios .....	58
3.2.2 Mega-objetivo II: Crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais .....	58
3.2.2.1 Novos Desafios .....	59
3.2.3 Mega-objetivo III: Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia.....	60
3.2.3.1 Novos Desafios .....	61

<b>3.3 Recomendações da Sociedade Civil Catarinense ao Desenvolvimento do PPA .....</b>	<b>61</b>
<b>3.4 Proposta de Programas e Ações da Sociedade Civil de Santa Catarina ao PPA .....</b>	<b>62</b>
<b>3.5 Avaliação da Participação da Sociedade Civil no Fórum Estadual .....</b>	<b>65</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>67</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>71</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>74</b>

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por intuito identificar as formas de participação da sociedade civil na construção do Plano Plurianual – PPA 2004-2007, denominado de “*Plano Brasil de Todos*” especialmente o processo desenvolvido no estado de Santa Catarina, consolidado no Fórum Estadual de Desenvolvimento, Participação e Inclusão.

Ao longo da história brasileira, o planejamento vem assumindo a função de conduzir a administração pública à realização de seus objetivos, na perspectiva de disciplinar as ações e os recursos orçamentários, a fim de evitar a dispersão financeira e a falta de continuidade das mesmas, visando à obtenção de melhores resultados.

As primeiras experiências de planejamento se manifestaram em virtude da incapacidade do orçamento público, responder, de forma isolada pela eficácia das ações da administração pública. Registrando-se os primeiros ensaios de planejamento público na década de 1940. Até a promulgação da Constituição Federal de 1988, o sistema de planejamento acumulou êxitos e fracassos que contribuíram para o seu aperfeiçoamento.

A Constituição Federal de 1988 instituiu o conjunto de instrumentos de planejamento: o Plano Plurianual – PPA, a Lei das Diretrizes Orçamentárias – LDO, e a Lei Orçamentária Anual – LOA. Sendo assim o PPA se traduz no principal instrumento de planejamento do governo federal, que deve estabelecer, "de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal". O plano detalha todas as ações do governo, bem como os recursos orçamentários e o período de sua execução, expressando as políticas sociais e econômicas adotadas pelo governo.

Na trajetória do planejamento público as discussões se centraram sempre no âmbito governamental, voltadas quase que exclusivamente à lógica dos interesses das classes

dominantes. Contrariamente a esse modelo de Estado autoritário, o *Plano Brasil de Todos*, introduziu de forma inédita a participação dos sujeitos tradicionalmente excluídos das decisões do Estado, no processo de construção coletiva do PPA, disseminado nos “Fóruns de Desenvolvimento, Participação e Inclusão”, realizados em todos os Estados da federação.

A escolha da temática deste trabalho parte do reconhecimento da criação do novo canal de interlocução entre o Estado e a sociedade civil, inserido pelo *Plano Brasil de Todos*, que vem se processando na expectativa da instalação de uma nova cultura pública radicalmente democrática, indicando uma perspectiva de igualdade e justiça a ser construída entre governo e sociedade. É nesse eixo que se situa a presente pesquisa que, além de trazer em cena os mecanismos de construção do planejamento governamental visa contribuir para a produção de conhecimentos ao Serviço Social, profissão que lida cotidianamente com a operação das políticas definidas nos planos de governo.

Consideramos que o Assistente Social enquanto profissional que atua diretamente na implementação e execução das políticas sociais públicas deve ter o conhecimento necessário dessa nova conjuntura. Sendo importante para a proposição de políticas que visem o enfrentamento das múltiplas expressões da questão social esse conhecimento.

A pesquisa foi realizada durante os meses de março a julho de 2003, através da utilização das técnicas de pesquisa documental e bibliográfica. A pesquisa documental foi realizada basicamente na busca *on-line* das informações, principalmente devido ao aspecto contemporâneo da temática, não se encontrando publicações na literatura. Para tanto, realizamos buscas no acervo da legislação brasileira pertinente ao sistema orçamentário, envolvendo as indicações presentes nas Constituições Federais, Decretos, Portarias, Leis complementares e ordinárias, e toda a documentação referente aos quatro planos plurianuais.

Para efeito de apresentação, o trabalho divide-se em três capítulos. O primeiro refere-se ao Planejamento Público no Brasil. Abordamos a evolução do sistema de planejamento público no Brasil, resgatando os principais aspectos nas fases antecedentes a promulgação da Constituição Federal de 1988, e o novo *status* adquirido com o advento da referida lei. Apresentamos brevemente as premissas básicas dos PPA's: 1991-1995, 1996-1999, 2000-2003. Para fim deste trabalho nos interessa o estudo do PPA 2004-2007, o *Plano Brasil de Todos*. Neste sentido focalizamos, os mega-objetivos, as diretrizes, estratégias, ações e desafios, guiados pelas suas cinco dimensões: social, econômica, ambiental, regional e democrática. O documento contém todas as ações, e os respectivos gastos orçamentários e fontes de arrecadação do governo federal para o quadriênio 2004-2007, mas nos detemos nas políticas adotadas no plano em torno das cinco dimensões.

O segundo capítulo aborda: O PPA 2004-2007 e a Sociedade Civil. Então destacaremos o processo de construção coletiva do *Plano Brasil de Todos*, protagonizado pela sociedade civil organizada nos Fóruns Estaduais de Participação e Inclusão, realizados nos 27 Estados da federação. Dando ênfase ao processo de articulação e as contribuições da sociedade civil para o documento, bem como o significado desse processo para a redefinição das relações entre Estado e sociedade civil.

Neste capítulo ainda, resgatamos a categoria conceitual de sociedade civil na concepção de diferentes autores privilegiando a concepção gramsciana de sociedade civil, que a nosso ver mais tem influenciado o processo organizativo da sociedade civil contemporânea.

O terceiro capítulo trata especificamente do: Fórum Estadual de Desenvolvimento, Participação, Inclusão de Santa Catarina. Nesse sentido abordamos o processo de construção do *Plano Brasil de Todos* no estado, protagonizado pela sociedade no referido fórum. Evento este, articulado pelo comitê local e a ONG Fundação Fé e Alegria do Brasil.

Nesse sentido, destacamos as principais discussões do evento e as proposições de diretrizes, programas, ações e os novos desafios ao documento do PPA. Indicamos, também, as sugestões da sociedade civil ao PPA para o estado de Santa Catarina, discutidas com o propósito de agregá-las aos objetivos do governo federal.

E por fim, tecemos algumas considerações finais a respeito do assunto, bem como a sua importância para o Serviço Social, enquanto profissão que atua diretamente na implementação e execução das políticas sociais públicas, na perspectiva da universalização dos direitos e consolidação da cidadania.



## **1 O PLANEJAMENTO PÚBLICO NO BRASIL**

### **1.1 A Evolução do Sistema de Planejamento Público**

O planejamento surgiu a partir da necessidade de disciplinar o orçamento da administração pública. As primeiras estratégias de organização da administração e das finanças públicas se registram em 1808 com a chegada de D. João VI ao Brasil. Segundo Giacomoni (1985, p.45), a abertura dos portos impulsionou o desenvolvimento da organização do império, com a criação do Erário Público (Tesouro) e o regime de contabilidade para disciplinar a cobrança dos impostos, principalmente os tributos aduaneiros.

A Constituição Imperial de 1824 foi a primeira lei a introduzir o orçamento formal da administração pública adotado como um método de controle das despesas e receitas do Império. Apesar do avanço para época do império, a lei apresentava uma série de deficiências, não indicando com clareza nas informações e nos métodos de arrecadação, dificultando o entendimento das finanças públicas.

O sistema de orçamento do período imperial ao Estado Oligárquico se caracterizava pela falta de padronização nos procedimentos contábeis, nas nomenclaturas, nos métodos de arrecadação e no controle das despesas. Essas peculiaridades causavam dificuldades no controle das finanças públicas e na obtenção de uma visão ampla do sistema orçamentário.

O processo de padronização do sistema orçamentário iniciou-se na década de 1930. Com o crescimento da participação do Estado na economia nacional, surge então a necessidade de aprimoramento dos procedimentos orçamentários, para garantir o controle das finanças públicas.

A primeira medida para a padronização do orçamento foi a publicação do Código de Interventores em 1946, que determina normas orçamentárias, financeiras e de contabilidade para os Estados e Municípios. Depois a Constituição de 1946, determinou a implantação de um sistema nacional de orçamento, instituindo competência à união para legislar sobre a elaboração e controle dos orçamentos, nas três esferas governamentais. Conforme institui o art. 173 da Constituição de 1946 (BRASIL, 2004a): “O orçamento será uno, incorporando-se à receita, obrigatoriamente, todas as rendas e suprimentos de fundos, e incluindo-se discriminadamente na despesa as dotações necessárias ao custeio de todos os serviços públicos”.

O aperfeiçoamento do sistema orçamentário era uma das exigências para a organização da gestão pública, mas sozinho não respondia as necessidades do Estado, que precisava de um diagnóstico da realidade, para melhor direcionar os recursos, resolvendo os problemas sem desperdícios.

Esses fatores impulsionaram o início do processo de planejamento no Brasil. Os primeiros ensaios de planejamento ocorreram na transição da década de 1940 para 1950 com a elaboração do Plano SALTE, vigente para o período de 1950/1954 que focalizou suas ações em quatro setores considerados prioritários para o desenvolvimento do país: saúde, alimentação, transporte e energia.

Mas o plano não obteve muito sucesso, pois além do caráter restritivo, apresentava várias falhas na elaboração, como previsão de datas, de recursos, de natureza e de condições de execução, desvinculado das necessidades reais do planejamento com as disponibilidades orçamentárias. Uma das justificativas para o seu fracasso se detém principalmente na falta de qualificação da equipe técnica que elaborou o documento, e também por se tratar o planejamento de uma matéria totalmente desconhecida dos técnicos da área de administração pública.

A outra tentativa de planejamento foi à implantação do Plano de Metas para o período de 1956/61, executado no governo de Juscelino Kubitscheck. O Plano foi elaborado por uma equipe técnica do governo. A partir dos estudos realizados priorizaram-se cinco setores considerados de extrema importância para o desenvolvimento do país: energia, transporte, alimentação, indústria de base e educação. Com base nessas áreas foram definidas as metas por setor, estabelecendo-se um processo de acompanhamento e avaliação dos resultados.

O Plano de Metas representou um avanço nas técnicas de planejamento no Brasil. No entanto, continuou a apresentar as mesmas lacunas dos anteriores, no que se refere às diferenças entre a receita tributária e gastos e desintegração com o orçamento e os programas entre si. O aperfeiçoamento do sistema de planejamento começou a evoluir em 1964 com a publicação da Lei n. 4.320 baseada Constituição de 1946, que previa a integração entre planejamento e orçamento, e a padronização dos orçamentos nas três esferas governamentais.

A Constituição de 1967 consagrou as propostas inovadoras da Lei n. 4320/64, regulamentando a unificação através da publicação do Decreto-Lei n. 200 instituindo o orçamento-programa, como instrumento de planejamento das ações do governo federal, determinando no art. 16 que: “em cada ano será elaborado um orçamento-programa que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizado no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual” (BRASIL, 2004a).

O orçamento-programa se constitui num instrumento de operacionalização das ações do governo, viabilizando seus projetos, atividades e operações especiais em consonância com os planos e diretrizes estabelecidos. Obedecia a uma estrutura modular, representada pelos programas, subprogramas, projetos, atividades, subprojetos, sub-atividades, vinculando a despesa ao orçamento.

O Decreto n. 200/67 reconheceu que o período de um ano era insuficiente para a concretização das ações programadas, estipulando a elaboração do Orçamento Plurianual de Investimento (OPI) para um prazo mínimo de três anos. Segundo Giacomoni (1985, p. 74), a função do OPI consistia na orientação geral da implementação dos programas de investimentos setoriais a longo prazo, indicando as etapas anuais de sua execução. Sendo que a partir de 1967, passou-se a elaborar o Orçamento Geral da União (OGU) sob a forma de orçamento-programa, cuja principal característica é a vinculação do orçamento ao planejamento.

A padronização das informações do orçamento-programa se concretizou em 1974 com a publicação da Portaria nº 9 da lei nº. 4320/64, que apresentou a classificação Funcional-Programática, criando uma linguagem única para o orçamento, permitindo a vinculação das dotações orçamentárias aos objetivos do governo.

O advento da Lei nº 4320/64, representou um marco na história do planejamento no Brasil, inserindo uma nova visão de gestão pública, que reconheceu o planejamento como instrumento essencial à garantia da efetividade das ações governamentais. O principal objetivo da lei era a integração do orçamento ao planejamento, mas as falhas na elaboração dos instrumentos persistiam especialmente quanto à desvinculação da despesa programada aos recursos orçamentários.

## **1.2 O Novo *Status* do Planejamento Público na Constituição Federal de 1988**

A Constituição Federal de 1988 institui no art. 165 um conjunto de instrumentos de planejamento da administração pública: o Plano Plurianual - PPA; a Lei das Diretrizes Orçamentárias - LDO; e a Lei Orçamentária Anual - LOA. O PPA é o principal

instrumento de planejamento de médio prazo da administração pública, conforme o art. 165 §1º, o plano deve contemplar “(...) de forma regionalizada as diretrizes, metas e objetivos da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (BRASIL, 2001, p.102b). É elaborado pelo poder executivo no primeiro ano da administração, e enviado até 31 de agosto para o Congresso Nacional, que tem até o final do primeiro ano de mandato para analisá-lo, realizar as mudanças necessárias e aprová-lo, tendo validade para os próximos quatro anos, iniciando no segundo ano do mandato presidencial até o primeiro ano do mandato subsequente.

Compete ao legislativo, analisar a proposta do PPA que poderá receber emendas apresentadas na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, onde receberá parecer, que depois de votado na Comissão, será apreciado pelo Congresso Nacional na forma do Regimento Comum.

O PPA substitui os anteriores Orçamentos Plurianuais de Investimentos, introduzindo uma nova fase no planejamento governamental, que expressa o modelo de política adotada pelo governo, demonstrando as estratégias de ação e a alocação dos recursos para os próximos quatro anos. O plano organiza as seqüências estratégicas de ações para atacar os problemas selecionados, segundo avaliações de pertinência e viabilidade, sob múltiplas perspectivas e enseja, em simultâneo, a preparação para lidar com surpresas e oportunidades. Sendo concebido como o coordenador das ações governamentais, expressadas no conjunto de programas, tendo o poder de subordinar aos seus propósitos todas as iniciativas que não tenham sido inicialmente previstas. Consiste no instrumento de orientação da gestão pública, determinando o horizonte dos planos e programas nacionais, regionais e setoriais, e estabelecendo as prioridades e metas á curto, médio e longo prazo, na implementação e implantação das políticas governamentais. Indica as atividades que

consideram portadoras de mudanças qualitativas, e para as quais se voltarão, primordialmente, o acompanhamento e a avaliação de desempenho (ARAÚJO, 2004).

As intenções do PPA materializam-se com a alocação dos recursos do Orçamento Geral da União (OGU), composto pelos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento das Estatais.

Enquanto a Lei Orçamentária Anual - LOA é elaborada pelo poder executivo e aprovada pelo legislativo, estabelecendo as metas e prioridades do PPA que serão executadas naquele ano. Na LOA consta o planejamento anual das ações, possibilitando a inclusão e exclusão dos programas. É a lei que disciplina o OGU e todas as ações do governo federal, estima as receitas e autoriza as despesas de acordo com a previsão de arrecadação, não permitindo realizar despesas que não estão incluídas no planejamento.

E a Lei das Diretrizes Orçamentárias - LDO estabelece as metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente, orientando a elaboração da LOA, conforme determina o art. 165 § 2º a lei:

(...) compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (BRASIL, 2001, p. 102b).

O enfoque na necessidade de regionalização das diretrizes e metas do planejamento obedece ao conceito de execução dos gastos públicos de forma descentralizada. A descentralização, por sua vez, está impressa no novo pacto federativo previsto na Constituição Federal de 1988.

O Sistema de Orçamento e Planejamento é peça fundamental para a organização do Estado, representa o “sistema circulatório” por onde correm os recursos que alimentam as políticas públicas e, no fim, é o grande indicador das metas e prioridades do Governo. Sendo assim, “a integração entre o Plano Plurianual e os Orçamentos da União é uma



condição essencial para assegurar a aplicação dos recursos públicos segundo o interesse da sociedade”, (PLANO AVANÇA BRASIL, 2004).

A unificação do sistema de planejamento foi regulamentada com a publicação da Portaria n. 42/99 da Secretaria de Orçamento Federal e da Portaria Interministerial nº 163/01 (BRASIL, 2004f) que determinaram a “uniformização dos procedimentos de execução orçamentária no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios”, padronizando o uso de fontes orçamentárias e da classificação das funções e sub-funções orçamentárias, substituindo a Portaria n.º. 9/74 da Classificação Funcional Programática.

Conforme a determinação da Constituição de 1988, a disciplina dos planos será regulamentada por uma lei complementar, que estabelecerá as normas para “a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual” (art. 165, § 9º, 2). E também irá dispor sobre a “(...) gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos” (BRASIL, 2001, p. 103b).

A Lei Complementar foi aprovada em 4 de maio de 2000, denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) nº 101, para orientar a organização do sistema de orçamento com ênfase na gestão fiscal. Instituiu novas competências aos Estados e Municípios, como limite de gastos com pessoal, proibição de criar despesas de duração continuada sem uma fonte segura de receitas, entre outros. A Lei introduziu a restrição orçamentária na legislação brasileira e cria a disciplina fiscal para os três poderes. Esta lei determinou a consolidação dos PPA’s dos três entes federativos e da confecção do PPA nacional, de acordo com o dispositivo constitucional de regionalização desse instrumento, obedecendo ao disposto da LRF, sobre a necessidade de consolidação das contas públicas.

A partir de 2001 os Estados e Municípios devem executar as suas despesas de acordo com os seus PPA’s e que esses já obedeçam à classificação de despesas por função e sub-

função e de receitas por fontes padronizadas, conforme o disposto das Portarias n. 42/99 e 163/01.

A LRF institui competência aos entes federados no que diz respeito a transparência da gestão e dos recursos públicos, determinando no art. 48 (BRASIL, 2004d) que:

São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

As informações do planejamento e do orçamento deverão ser publicadas de maneira que possibilite o conhecimento da população das ações do governo, para assegurar a transparência e incentivar as discussões da sociedade civil no processo de elaboração do PPA, LDO e LOA.

A LRF destaca o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização, como premissa básica para as finanças públicas, introduzindo uma cultura gerencial nos processos de planejamento da administração pública, elevando o sistema de planejamento a seu maior *status* na história do Brasil.

Dessa forma, o sistema de planejamento instituído pela Constituição Federal de 1988, representa um marco no Brasil, rompendo com as imperfeições dos sistemas anteriores, inaugurando uma nova fase na administração pública, voltada para o melhor aproveitamento dos recursos e na obtenção de resultados. Os planos plurianuais expressam a realidade socioeconômica do país e quais estratégias serão utilizadas pelo governo no período de sua gestão, representando um instrumento de visibilidade das políticas sociais e econômicas para a população. Desde o advento constitucional, no âmbito Federal foram elaborados quatro PPA's: o primeiro no período de 1991-1995, o segundo 1996-1999, o terceiro 2000-2003 e o quarto 2004-2007.



O primeiro PPA foi elaborado para a administração do presidente Fernando Collor de Melo e teve vigência quinquenal (1991-1995), porque o mandato presidencial era de cinco anos. Segundo Garcia (2000, p.12) o plano apenas cumpriu as exigências constitucionais, não se tornou um orientador da ação governamental, principalmente pela falta de clareza das diretrizes políticas adotadas, apresentando “(...) intenções vagas, que anunciavam programas com nomes pomposos e sem substância” (GARCIA, 2000, p. 13).

Outra justificativa para o fracasso do primeiro PPA foi o cenário conturbado em que foi implementado, marcado pelo processo de *impeachment*, terminado com o afastamento do presidente, sendo concluído sem realizar 94,6% dos investimentos previstos.

O segundo PPA foi desenvolvido no mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso. Foi formulado a partir de um amplo processo de discussão no âmbito do governo federal, envolvendo quatorze comitês temáticos compostos por técnicos das áreas de planejamento dos ministérios setoriais. As discussões se procederam em dois momentos, em que foram definidas as estratégias e diretrizes gerais da ação governamental e, posteriormente, as ações e projetos para a sua implantação.

O objetivo principal do PPA 96/99 foi à estabilização da economia, como garantia básica para a consolidação do plano real, na retomada do crescimento econômico e social do país. Com a finalidade de consolidar a estabilidade da economia foram estabelecidas três estratégias: “Construção de um Estado Moderno e Eficiente; Redução dos Desequilíbrios Espaciais e Sociais; e Inserção Competitiva e Modernização Produtiva” (PLANO PLURINUAL 1996/1999, 2004).

As estratégias do plano são norteadas por um conjunto de diretrizes que orientam os procedimentos necessários para a reforma do Estado, ligados principalmente ao incentivo às privatizações, a descentralização das ações da união para os Estados e Municípios, a

participação do setor privado em investimento de desenvolvimento e a modernização do sistema previdenciário e trabalhista (PLANO PLURINUAL 1996/1999, 2004).

Sendo assim, a concretização das diretrizes exige “uma série de reformas de natureza constitucional, legal e administrativa”, que incluem alterações da legislação tributária, trabalhista e previdenciária, “de modo a obter um equilíbrio mais estável das contas públicas” (PLANO PLURINUAL 1996/1999, 2004).

E o terceiro plano plurianual o “Avança Brasil”, vigente no mandato do mesmo governo anterior. Sua premissa básica era a de “construir um novo modelo de desenvolvimento voltado para o atendimento das necessidades básicas do cidadão e para a melhor distribuição dos frutos do crescimento econômico entre os brasileiros” (PLANO AVANÇA BRASIL, 2004).

Para implantar um modelo de desenvolvimento sustentável no país, foram definidas cinco estratégias do Avança Brasil (PLANO AVANÇA BRASIL, 2004):

- consolidar a estabilidade econômica com crescimento sustentado;
- promover o desenvolvimento sustentável voltado para a geração de empregos e oportunidades de renda;
- combater a pobreza e promover a cidadania e a inclusão social;
- consolidar a democracia e a defesa dos direitos humanos;
- reduzir as desigualdades inter-regionais;
- promover os direitos de minorias vítimas de preconceito e discriminação.

O plano introduziu um novo método de planejamento público a “gestão empreendedora”, que focaliza as atenções nos problemas da sociedade, identificando as dificuldades cotidianas dos cidadãos, e a partir do diagnóstico da realidade levantada, cria-se programas para solucionar os problemas. O modelo gerencial foi tomado como orientador da gestão e da melhor forma de aplicação dos recursos, visando otimizar os resultados com a redução de prazos e custos, moldando os programas conforme as necessidades da sociedade (PLANO AVANÇA BRASIL, 2004).

O foco do modelo foi o “cidadão”. A partir do problema levantado, buscava-se formular um conjunto de ações organizadas em programas com modelos diferenciados de gerenciamento. Os programas seriam “construídos de forma integrada, visando o desenvolvimento econômico e social, o meio ambiente, a difusão da informação e do conhecimento” (PLANO AVANÇA BRASIL, 2004). Todos os programas indicavam os resultados pretendidos as ações, metas e custos, e o processo de sua execução, monitoramento e avaliação dos resultados, adotados como critérios para a alocação de recursos orçamentários nos anos seguintes (PLANO AVANÇA BRASIL, 2004).

Com a introdução do modelo gerencial no planejamento o governo pretendia dar maior visibilidade às ações do plano e do orçamento, deixando “(...) claro para o cidadão quais problemas o governo está combatendo, que prioridade está sendo atribuída e quanto será gasto para isso” (PLANO AVANÇA BRASIL, 2004).

A política da estabilidade da economia e da reforma do Estado, propostas no PPA 96/99 também integraram a agenda do Avança Brasil, como uma condição básica para garantir a concretização das ações planejadas, buscando a redução das desigualdades sociais, regionais e econômicas do país.

Quanto ao quarto PPA descreveremos no item seguinte.

### **1.3 O Plano Plurianual – PPA 2004 – 2007 “*Plano Brasil de Todos*”**

O *Plano Brasil de Todos* é o instrumento que orientará a gestão do governo federal para o quadriênio 2004/2007, apresentando as políticas sociais e econômicas adotadas, e as respectivas, estratégias, diretrizes e ações. O documento detalha todas as ações e gastos do governo, apresentando um diagnóstico da realidade do país, apontando os principais

desafios a serem enfrentados, e quais serão as políticas adotadas para a consolidação das metas do governo.

Conforme o art. 1º, do Projeto de Lei n. 30/03 que dispõe sobre o PPA 2004-2007, integram o plano:

I – Anexo I – Orientação Estratégica de Governo; II – Anexo II – Programas de Governo; III – Anexo III – Órgão Responsável por Programa de Governo; e IV – Anexo IV – Programas Sociais - Anexo V – Ações com Recursos Não-Orçamentários (BRASIL, 2004g).

O Plano é composto aproximadamente de 4.300 ações, que são distribuídas em 374 programas, articulados em torno dos três mega-objetivos: **Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais; Crescimento com geração de emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais; Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia**, representados em cinco dimensões: **social, econômica, regional, ambiental e democrática**, que serão detalhados nos itens seguintes.

Segundo o presidente Luis Inácio Lula da Silva, o plano foi formulado para mudar o Brasil, através da construção de uma sociedade dinâmica e moderna, tirando o País da letargia, para gerar empregos e riquezas e estabelecer justiça social (PLANO BRASIL DE TODOS, 2004).

Os principais problemas que o plano se propõe a enfrentar são: a concentração da renda e riqueza, a exclusão social, a baixa criação de empregos e as barreiras para a transformação dos ganhos de produtividade em aumento de rendimentos da grande maioria das famílias trabalhadoras. Indicando assim em longo prazo a inauguração de um modelo de desenvolvimento pautado na inclusão social, desconcentração de renda com crescimento do produto e do emprego (PLANO BRASIL DE TODOS, 2004).

O grande diferencial desse Plano em relação aos anteriores é a participação da sociedade civil no processo de sua construção. É o primeiro PPA construindo de forma

coletiva, envolvendo os diversos segmentos da sociedade civil e do Estado, na participação de um amplo debate na definição das estratégias prioritárias para o desenvolvimento econômico e social do país. O processo das discussões se baseou no documento apresentado pelo governo a “Orientação Estratégica do Governo”, que rege a formulação e a seleção dos programas que integram o PPA 2004-2007, elaborada a partir do plano de governo apresentado na campanha presidencial.

No primeiro momento, foram discutidas as proposta da Orientação Estratégica no próprio governo, sendo realizadas duas reuniões com todos os ministros, e um seminário promovido pela Escola Nacional de Administração Pública, direcionado aos técnicos e gestores responsáveis pela implantação das políticas públicas. No seminário foram definidos os 24 desafios e as respectivas diretrizes, orientando a maneira mais eficaz do governo superar esses desafios. Posteriormente o governo apresentou a orientação estratégica à sociedade civil. Primeiro no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, que acrescentou algumas sugestões ao documento. Depois se iniciou o processo de discussões com a sociedade civil (que será detalhado no próximo capítulo).

As contribuições da sociedade civil embasaram a elaboração do PPA, pelos técnicos da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA e Secretaria Geral da Presidência da República. Posteriormente foi enviado ao Congresso Nacional, que tramitou durante quatro meses, nas discussões da plenária, sendo aprovado no dia 14 de abril de 2004.

O PPA 2004-2007 é regulamentado pela lei n. 30/2003-CN, que estabelece as competências e prazos da execução do plano. Conforme o dispositivo o plano será revisado anualmente, sujeito a alterações e exclusões de programas e ações. Compete ao executivo a solicitação da revisão mediante projetos de lei de “revisão anual” ou “lei orçamentária” e “lei orçamentária e seus créditos especiais”, de acordo com os limites da lei orçamentária

ou à lei de créditos adicionais. O pedido de revisão deverá ser enviado ao Congresso até o dia 15 de abril de cada exercício, juntamente com o “relatório de avaliação do Plano Plurianual” (BRASIL, 2004d). O dispositivo da lei no seu art. 9º determina que o processo de execução do PPA seja disponibilizado na internet para consulta da sociedade, até o dia 15 de setembro de cada exercício.

### **1.3.1 As Dimensões do Plano Plurianual**

As estratégias de desenvolvimento do PPA se expressam em cinco dimensões: social, econômica, ambiental, democrática e regional. Consideradas áreas essenciais para a inauguração de um modelo de desenvolvimento a longo prazo com inclusão social e desconcentração de renda com crescimento do produto e do emprego; com crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos e pela elevação da produtividade. E a redução da vulnerabilidade externa através da expansão de atividades competitivas que viabilizem esse crescimento sustentável (PLANO BRASIL DE TODOS, 2004).



### **a) Dimensão Social**

A premissa básica dessa dimensão é promover “Inclusão social, acesso universal e de qualidade aos serviços públicos, valorização cultural, transmissão do aumento da produtividade e rendimentos dos trabalhadores” (PLANO BRASIL DE TODOS, 2004).

O Plano prevê nessa dimensão a criação de políticas estruturais de: emprego, educação, micro crédito e apoio à agricultura familiar, com a finalidade de promover a emancipação dos cidadãos, a longo prazo, e sempre quando for necessário serão implementadas políticas de caráter emergencial, para resolver as situações momentâneas e as que não forem alcançadas pelas políticas estruturais.

Sendo a ampliação e a universalização das políticas sociais uma das principais estratégias de desenvolvimento do plano, voltada para a criação de condições para a promoção de um modelo de desenvolvimento sustentável. Baseado na criação de políticas sociais, para ampliar o acesso das famílias aos serviços essenciais, que consequentemente provocará a redução dos gastos das mesmas buscando fortalecer a capacidade de consumo, possibilitando um “circulo virtuoso entre rendimentos das famílias trabalhadoras e investimentos” (PLANO BRASIL DE TODOS, 2004). Na lógica do PPA, esse modelo poderá viabilizar tanto a elevação do consumo das famílias empobrecidas, como o aquecimento da economia, que responderá para a sociedade na maior oferta de emprego, e para o Estado na elevação da sua arrecadação, que consequentemente poderá aumentar os investimentos nos serviços sociais (PLANO BRASIL DE TODOS, 2004).

A garantia do acesso aos serviços básicos como: “previdência, assistência, saúde, educação, capacitação, transporte coletivo, habitação, saneamento, segurança pública, cultura, esporte e lazer” (PLANO BRASIL DE TODOS, 2004), além de impulsionar o desenvolvimento do modelo de consumo em massa, possibilitam a inclusão social na ótica da efetivação dos direitos fundamentais.

## **b) Dimensão econômica**

A dimensão econômica objetiva promover a “estabilidade macroeconômica, geração de emprego e renda, ampliação dos investimentos e da produtividade, conquista de mercados internacionais com redução da vulnerabilidade externa” (PLANO BRASIL DE TODOS, 2004).

Segundo o plano, a realização de uma profunda reforma no sistema econômico, é uma medida necessária para a geração de emprego e renda, criando um cenário macroeconômico, de fortalecimento das exportações e da produção nacional, desestimulando as importações e a concorrência com os produtos nacionais.

Salientando que, para criar o ambiente favorável às exportações, serão essenciais à implantação de políticas que fortaleçam as empresas nacionais, para conquistar os mercados externos e substituir as importações.

Esse cenário viabilizaria o aumento da oferta de postos de trabalho, elevando a capacidade de consumo dos trabalhadores, gerando condições para o desenvolvimento sustentável da economia.

Outra medida apontada no plano é a reforma do Estado, para aumentar a sua capacidade de investimento e redução do déficit público, principalmente nos sistemas trabalhista, tributário e previdenciário.

## **c) Dimensão Regional**

A estratégia do plano nessa dimensão é a promoção da “equidade entre regiões, desenvolvimento regional e local” (PLANO BRASIL DE TODOS, 2004), desenvolvendo políticas regionais voltadas para as regiões mais vulneráveis, especialmente o centro-oeste, norte e nordeste.



As medidas a serem adotadas envolvem principalmente a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional e o fortalecimento das agências regionais, que se constituíram em fortes instrumentos de intervenção para o desenvolvimento econômico e social.

O planejamento público também deve estar voltado para diferenças regionais, estabelecendo políticas prioritárias para promover a coesão dos espaços geográficos, envolvendo a articulação dos programas desenvolvidos nas três esferas.

O plano destaca a importância das ações voltadas para o fortalecimento do desenvolvimento econômico, social e regional, assegurando condições para a criação de empregos e geração de renda, evitando os fluxos migratórios para os grandes centros. Focalizando assim, as estratégias na promoção da harmonização entre o desenvolvimento social e econômico no território nacional.

#### **d) Dimensão Ambiental**

A premissa dessa dimensão é criar condições para a “harmonia entre desenvolvimento e meio ambiente, sustentabilidade ambiental” (PLANO BRASIL DE TODOS, 2004).

Estabelecendo a longo prazo, um pacto de desenvolvimento entre meio ambiente, crescimento econômico e social, a fim de que o progresso não signifique a degradação dos recursos naturais. Incluindo a implantação de programas para trabalhar a biodiversidade como fonte geradora de emprego e renda às populações que habitam áreas de preservação ambiental.

A pauta de desenvolvimento sustentável do meio ambiente inclui ações voltadas para o incentivo à responsabilidade ambiental e social das empresas privadas e estatais, bem

como, a promoção de políticas sociais e econômicas destinadas à promoção do desenvolvimento sustentável.

A melhoria das condições de habitabilidade relacionadas à infra-estrutura como saneamento básico, também são condições básicas para a promoção de um ambiente saudável. Sendo “assim, a qualidade do ambiente afeto às comunidades é uma prioridade e uma urgência a ser enfrentada pelo PPA” (PLANO BRASIL DE TODOS, 2004).

O plano defende o estabelecimento de um novo padrão de consumo, que estimule “(...) o manejo sustentável dos recursos naturais, bem como coibindo, com rigor, as ações produtoras de desequilíbrios ecológicos” (PLANO BRASIL DE TODOS, 2004). Sendo necessário à afirmação de um pacto entre desenvolvimento econômico, social e ambiental, como a principal condição para o desenvolvimento sustentável. O Plano coloca como o primeiro passo para consolidação desse modelo, a conscientização da sociedade, que será trabalhada principalmente através da educação ambiental.

#### **e) Dimensão Democrática**

Essa dimensão objetiva o “fortalecimento da cidadania, respeito aos direitos humanos e gestão participativa das políticas públicas” (BRASIL, 2004, p. 5).

O primeiro passo para o fortalecimento da democracia é a concretização das ações sociais e econômicas previstas no plano, principalmente a consolidação da inclusão social, que é promotora do acesso aos direitos fundamentais.

A forma de construção do plano por si já fortalece as relações democráticas, pois abre espaço para a participação da sociedade nas decisões do Estado, permitindo moldar o modelo de desenvolvimento conforme as suas aspirações.

A estrutura básica dessa dimensão se baseia na gestão participativa no âmbito das políticas públicas e na criação de condições para romper com as desigualdades sociais, que consequentemente promoverá a consolidação da cidadania aos segmentos excluídos.

### **1.3.2 Os Mega-Objetivos**

Conforme indicamos anteriormente as cinco dimensões estão representadas em três mega-objetivos: Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais; Crescimento com geração de emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais; Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia.

Tais objetivos foram, primeiramente, desmembrados em 24 desafios e após a consulta à sociedade civil passaram para 30. Cada mega-objetivos apresenta 10 desafios, norteados por um conjunto de diretrizes.

#### **1.3.2.1 Mega-objetivo I - Inclusão social e redução das desigualdades sociais**

O mega-objetivo I é composto pelo conjunto de desafios e suas respectivas diretrizes, que detalham os principais obstáculos a serem superados e as políticas a serem implantadas para a redução das desigualdades sociais. Conforme o *Plano Brasil de Todos* (2004), os desafios que perpassam esse mega-objetivo são:

1. Combater a fome visando a sua erradicação e promover a segurança alimentar e nutricional, garantindo o caráter de inserção e cidadania;

2. Ampliar a transferência de renda para as famílias em situação de pobreza e aprimorar os seus mecanismos;
3. Promover o acesso universal, com qualidade e equidade à seguridade social (saúde, previdência e assistência);
4. Ampliar o nível e a qualidade da escolarização da população, promovendo o acesso universal à educação;
5. Promover o aumento da oferta e a redução dos preços de bens e serviços de consumo popular;
6. Implementar o processo de reforma urbana, melhorar as condições de habitabilidade, acessibilidade e de mobilidade urbana, com ênfase na qualidade de vida e no meio-ambiente;
7. Reduzir a vulnerabilidade das crianças e de adolescentes em relação a todas as formas de violência, aprimorando os mecanismos de efetivação dos seus direitos.
8. Promover a redução das desigualdades raciais;
9. Promover a redução das desigualdades de gênero;
10. Ampliar o acesso à informação e ao conhecimento por meio das novas tecnologias, promovendo a inclusão digital.

A superação desses desafios é apontada no PPA, como condição básica para garantir um patamar de equidade social, especialmente o combate à fome e as situações de miserabilidade das famílias. Colocando a universalização ao acesso à seguridade social e a educação, prestadas em quantidade e qualidade como uma condição essencial para a promoção da cidadania, principalmente dos segmentos mais vulneráveis. Envolvendo também a ampliação dos programas de complementação de renda, como uma estratégia básica para a superação dos desafios, e para garantir condições mínimas de sobrevivência das famílias empobrecidas.

Esses são os grandes desafios a serem superados para a promoção da inclusão social e a redução das desigualdades sociais, expressas nas múltiplas questões sociais presente no cotidiano da população. Para a superação desses desafios o plano prevê a execução de uma série de diretrizes, que norteiam os rumos a serem seguidos para a redução desses problemas.

Principalmente a implantação de um modelo de política social, voltado para atender as demandas da sociedade expressa nessas questões sociais. A política social adotada pelo PPA prevê a eliminação das tradicionais formas clientelistas e fragmentadas, estabelecendo novas relações entre as três esferas governamentais, sustentadas na “(...) descentralização da gestão com participação e controle social, com ênfase em novas formas de articulação e na capacitação das equipes locais” (PLANO BRASIL, 2004).

A política social será formulada de maneira a contemplar as diferenças regionais, fortalecendo a integração dos programas Federais, Estaduais e Municipais, envolvendo a participação da sociedade civil na articulação das políticas sociais. Bem como a integração entre política social e política econômica.

Dessa forma, as ações da política social se voltaram basicamente para a universalização dos direitos sociais e a redistribuição de renda associada às ações sócio-educativas, garantindo assim a inclusão social e o exercício da cidadania. Serão criados também mecanismos de democratização das informações da legislação e dos serviços sociais disponíveis, para fortalecer o poder de participação da população.

### **1.3.2.2 Mega-Objetivo II: Crescimento com geração de emprego e renda ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais.**

O *Plano Brasil de Todos* (2004) estabeleceu o seguinte conjunto de desafios para a consolidação do mega-objetivo II:

11. Alcançar o equilíbrio macroeconômico com a recuperação e sustentação do crescimento e distribuição da renda, geração de trabalho e emprego;
12. Ampliar as fontes de financiamento interna e democratizar o acesso ao crédito para o investimento, a produção e o consumo;
13. Ampliar a oferta de postos de trabalho, promover a formação profissional e regular o mercado de trabalho, com ênfase na redução da informalidade;
14. Implantar um efetivo processo de reforma agrária, recuperar os assentamentos existentes, fortalecer e consolidar a agricultura familiar e promover o desenvolvimento sustentável do meio rural;
15. Coordenar e promover o investimento produtivo e a elevação da produtividade, com ênfase na redução da vulnerabilidade externa;
16. Ampliar, desconcentrar regionalmente e fortalecer as bases científicas e tecnológicas de sustentação do desenvolvimento, democratizando o seu acesso;
17. Impulsionar os investimentos em infra-estrutura de forma coordenada e sustentável;
18. Reduzir as desigualdades regionais e intra-regionais com integração das múltiplas escalas espaciais (nacional, macro regional, sub-regional e local), estimulando a participação da sociedade no desenvolvimento local;
19. Melhorar a gestão e a qualidade ambiental e promover a conservação e uso sustentável dos recursos naturais, com ênfase na promoção da educação ambiental;

20. Ampliar a participação do País no mercado internacional preservando os interesses nacionais;

21. Incentivar e fortalecer as micros, pequenas e médias empresas com o desenvolvimento da capacidade empreendedora.

Para a superação desses desafios, o plano estabelece como prioridade a ampliação dos investimentos na economia, criando mecanismos facilitadores de acesso aos financiamentos aos pequenos, médios empreendimentos e a agricultura familiar, envolvendo também ações para acelerar o processo de reforma agrária. Essas são algumas medidas indicadas pelo plano como necessárias para elevar a produtividade e abrir novos postos de trabalho.

No que se refere ao trabalho, a qualificação profissional é indicada como uma estratégia importante para reduzir o desemprego. A questão da informalidade também é uma questão central a ser reduzida ou incluída na legislação trabalhista.

Em relação ao crescimento econômico indica-se a necessidade de preservar o meio ambiente, gerando condições para o desenvolvimento sustentável, sem agredir os recursos naturais.

As diretrizes adotadas pelo PPA para superar os desafios desse mega-objetivo direcionam-se a implantação de um conjunto de políticas voltadas à promoção do desenvolvimento sustentável, incluindo estratégias de gestão ambiental, geração de renda e fortalecimento da economia regional. Envolvendo ações de incentivo a responsabilidade social e ambiental das empresas, para impulsionar o desenvolvimento social, ambiental e regional.

O desenvolvimento será pactuado no modelo de consumo em massa, que estabelecerá “um círculo virtuoso entre rendimentos das famílias trabalhadoras e investimentos” (PLANO BRASIL DE TODOS, 2004).



### **1.3.2.3 Mega-Objetivo III - Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia**

Para o mega-objetivo III o *Plano Brasil de Todos* (2004) selecionou um grupo de dez desafios considerados prioritários para a ampliação da cidadania e do fortalecimento da democracia:

22. Fortalecer a cidadania com a garantia dos direitos humanos, respeitando a diversidade das relações humanas;
23. Garantir a integridade dos povos indígenas respeitando sua identidade cultural e organização econômica;
24. Valorizar a diversidade das expressões culturais nacionais e regionais;
25. Garantir a segurança pública com a implementação de políticas públicas descentralizadas e integradas;
26. Preservar a integridade e a soberania nacionais;
27. Promover os interesses nacionais e intensificar o compromisso do Brasil com uma cultura de paz, solidariedade e de direitos humanos no cenário internacional;
28. Implementar uma nova gestão pública: ética, transparente, participativa, descentralizada, com controle social e orientada para o cidadão;
29. Combater a corrupção;
30. Democratizar os meios de comunicação social, valorizando os meios alternativos e a pluralidade de expressão.

O plano coloca como um dos principais desafios a serem superados, a implantação de “uma nova gestão pública: ética, transparente, participativa, descentralizada, com controle social e orientada para o cidadão”, dependendo principalmente de uma população politizada para a sua consolidação, para poder assim intervir na gestão pública e participar do processo decisório.



O fortalecimento da participação popular no poder político implica particularmente na sensibilização de seus direitos e deveres. Um instrumento eficaz para essa sensibilização, seria levar os conhecimentos da legislação à sociedade, principalmente da Constituição de 1988 que regulamenta os direitos sociais, políticos e civis. Nesse sentido, o processo de conscientização deve estar voltado especialmente à população empobrecida, que geralmente desconhece a legislação, e por isso não consegue muitas vezes efetivar seus direitos.

### **1.3.3 As Políticas Prioritárias de Investimento do PPA**

Para consolidar o crescimento econômico e a redução das desigualdades sociais e regionais, será adotado um conjunto de políticas de investimentos: Políticas de Investimento e de Elevação da Produtividade, Políticas para o Setor Externo, Política Regional, e as Políticas sociais e consistência do modelo do PPA.

#### **1.3.3.1 Políticas de Investimento e de Elevação da Produtividade do PPA**

A concretização das metas do PPA exige um ritmo acelerado do crescimento dos investimentos e da capacidade produtiva, para garantir a estabilização da economia. Especialmente a ampliação dos investimentos públicos para consolidar a estabilização da economia, mas no contexto atual os recursos do Estado são limitados, sendo assim necessário à implantação de medidas para a redução dos gastos e a ampliação dos investimentos. Nesse sentido indicava-se que uma providência a ser tomada seria a reforma

previdenciária no sentido de contribuir para “racionalização dos gastos correntes do setor público prossiga nos próximos anos, abrindo espaço para uma expansão mais acelerada dos investimentos” (PLANO BRASIL DE TODOS, 2004).

Como sabemos, a reforma iniciada no governo de Fernando Henrique Cardoso foi levada adiante pelo governo Lula e aprovada em 11/12/2003. Criticada por toda a sociedade, esta reforma não condiz com os princípios éticos estabelecidos no PPA uma vez que introduz mudanças constitucionais que ferem direitos adquiridos pelos trabalhadores ao longo de suas lutas e ainda, introduz a previdência privada abrindo espaço para o capital financeiro.

Outras medidas presentes nesse campo estão ligadas à abertura da participação do setor privado nos serviços de infra-estrutura. Ou seja, o Estado transfere os serviços de infra-estrutura para o setor privado, e concentra os “investimentos públicos nas áreas que dificilmente serão atendidas pelo setor privado e de incentivar o investimento privado - diretamente ou por meio de parcerias com o setor público nas demais áreas” (PLANO BRASIL DE TODOS, 2004).

### **1.3.3.2 Políticas do PPA para o Setor Externo**

Essa política envolve principalmente a criação de medidas para o crescimento da economia, a substituição das importações competitivas e o incentivo a ampliação das importações, bem como a conquista de novos mercados, principalmente na Europa e nos Estados Unidos. na lógica do PPA, essas medidas reduziriam a desvalorização cambial, proporcionando um crescimento acelerado da economia, contribuindo para a estabilização dos preços (PLANO BRASIL DE TODOS, 2004).

Nesse sentido, a ampliação das exportações abre espaço para as importações, o que contribuiria para a redução dos preços no mercado nacional, incentivando a expansão do nível de consumo das classes populares.

Dessa forma, para criar um ambiente propício às exportações é necessário realizar a reforma tributária voltada para a redução dos custos de produção dos produtos nacionais, para terem condições de competir com os concorrentes estrangeiros. A redução dos custos de logística e transporte também são essenciais para reduzir os custos de produção. E também o incentivo às pequenas e médias empresas também seria uma das estratégias para a ampliação do volume das exportações (PLANO BRASIL DE TODOS, 2004). A reforma tributária, no entanto ainda não foi realizada e as medidas tomadas nesse campo não estabelecem formas de pagamento de impostos e taxação das grandes fortunas. Assim, os assalariados e a classe média seguem sendo os estratos mais penalizados não podendo haver com isso, redistribuição de renda e justiça social.

### **1.3.3.3 Política Regional do PPA**

A política regional será enfatizada na promoção do desenvolvimento regional, principalmente das regiões mais vulneráveis, incentivando os empreendimentos locais para reterem a força de trabalho disponível, para evitar os fluxos migratórios para os grandes centros.

Sendo que a questão regional será priorizada por todas as políticas setoriais, que levarão em conta as diferenças regionais na sua formulação, a fim de igualar o desenvolvimento nacional. Nesse sentido, o desenvolvimento regional se dará de forma equilibrada, harmonizando o crescimento e o meio ambiente, gerando novas oportunidades

de emprego e renda nas regiões menos favorecidas de condições econômicas (PLANO BRASIL DE TODOS, 2004).

#### **1.3.3.4 Políticas Sociais e Consistência do Modelo do PPA**

As políticas sociais adotadas no plano estão voltadas para estruturar a introdução do modelo de consumo em massa. O modelo de consumo em massa é a principal estratégia de crescimento a longo prazo do governo, que será estabelecido a partir do círculo virtuoso entre rendimentos das famílias trabalhadoras e investimentos.

Nessa perspectiva, as políticas sociais irão contribuir para a viabilização do consumo popular, implantando programas de complementação de renda e ampliação dos serviços sociais essenciais às famílias, que conseqüentemente elevarão os rendimentos e a capacidade de consumo das famílias.

Dessa maneira, o aumento do consumo popular viabiliza o desenvolvimento sustentável do país, gerando emprego e renda para as famílias trabalhadoras, ampliando a base produtiva e proporcionando maior concorrência, contribuindo para a redução dos preços e para a elevação das exportações da produção nacional.

Sendo que a incorporação das famílias no mercado consumidor depende principalmente da sua inserção no mundo do trabalho, que mesmo com a expansão da economia, se não aumentarem o seu grau de instrução e qualificação, permanecerá na condição de excluídos do mercado de trabalho.

A medida adotada pelo governo nesse sentido será de promover e ampliar o acesso ao sistema educacional, para que a longo prazo o nível de escolarização das famílias trabalhadoras passe por gradativo crescimento.

O êxito desse modelo depende da consolidação do equilíbrio macroeconômico para a redução das taxas de juros e criar um ambiente de confiança para os investimentos produtivos.

As políticas sociais propostas para incorporar as famílias no mercado de consumo e aumentar os seus rendimentos são: Reforma Agrária e Agricultura Familiar; Bolsa-escola; Universalização da Assistência aos Idosos; Fome Zero; Salário Mínimo e Seguro-desemprego; universalização do acesso à moradia; a infra-estrutura de saneamento básico; transporte coletivo; a saúde e a educação, e subsídios cruzados às tarifas de serviços essenciais (PLANO BRASIL DE TODOS, 2004).

Para o governo, o crescimento do consumo popular além de garantir a estabilização da economia, amplia a arrecadação de tributos pelo Estado, que poderá retornar às famílias trabalhadoras através dos serviços sociais. (PLANO BRASIL DE TODOS, 2004).

O *Plano Brasil de Todos* introduziu uma nova concepção de planejamento, sustentada na construção coletiva das políticas públicas, firmadas pelo pacto entre Estado e sociedade civil.

Na análise de Fleury, a construção coletiva do plano contribuí para a expansão da esfera pública, numa perspectiva de transformação do “[...] processo político-institucional”, com a inclusão de novos atores políticos, visando à construção de um “novo bloco hegemônico”, formado pela “burguesia industrial e setores ampliados das camadas médias”, a fim de superar com o poder das elites tradicionais e do capital financeiro. Pelas propostas do PPA é possível a formação do “novo bloco hegemônico”, o que não está claro é como será a inclusão dos interesses das classes subalternas na agenda da “nova elite dirigente” (FLEURY, 2004).

Uma questão duvidosa no PPA é como serão concretizadas as políticas estruturadas nas suas cinco dimensões. Segundo Fleury (2004), as políticas apresentam boas intenções,

mas para que “[...] se concretizem é necessário apontar, concretamente, como se dará a realização de cada uma delas”. Outra preocupação é em relação às políticas sociais, reduzida a indutora do modelo de consumo em massa, sustentada no aumento dos rendimentos das famílias, partindo dessa concepção as políticas sociais:

deixam de ser um instrumento de transformação social e política que introduzem práticas inovadoras, ampliam a consciência cidadã, recriam a solidariedade e definem critérios de justiça social, para serem vistas como um instrumento de expansão do mercado”(FLEURY, 2004).

Nesse pressuposto, tanto as políticas sociais, como o próprio cidadão são reduzidos a meros abastecedores do mercado de consumo. Claro que a inserção das famílias no mercado é importante, mas, porém insuficiente, necessitando de outros mecanismos para garantir a sua inclusão social, principalmente no que se refere à universalização do acesso aos direitos sociais.

A partir da identificação da conjuntura que permeia o planejamento público, especialmente o plano plurianual 2004-2007, no próximo capítulo analisaremos a inserção da sociedade civil na construção do referido plano.

## 2 A SOCIEDADE CIVIL E O PLANO PLURIANUAL 2004-2007

### 2.1 Revisão Conceitual de Sociedade Civil

O conceito de sociedade civil passou por diferentes concepções na história, mediante as transformações sociais e econômicas de cada época. Segundo a literatura, da antiguidade até o século XVII, a sociedade civil opõe-se ao estado de natureza, significando qualquer sociedade politicamente organizada.

Nos séculos XVII e XVIII, o termo foi empregado por Hobbes e Rousseau para diferenciar:

(...) a condição de estado natural, onde os homens teriam vivido em liberdade, guiados apenas pelas paixões e necessidades – a *societas naturalis* – da sociedade regida por leis e dirigida por um corpo político onde a liberdade e razão deveriam coexistir – a *societas civilis* –, fundada na concepção de contrato social” (VIEIRA, 2002, p. 51, grifos do autor).

No século XIX, Hegel definiu a sociedade civil como o espaço situado entre o Estado e a família, compreendendo “[...] a esfera das relações econômicas e, ao mesmo tempo, de sua regulamentação externa, segundo os princípios do Estado liberal” (BOBBIO, 1982, p.30). Para Marx a sociedade civil é o “(...) conjunto das relações materiais entre os indivíduos, no interior de um determinado grau de desenvolvimento das forças produtivas” (BOBBIO, 1982 p. 31), ou seja, as relações econômicas são condicionadas pelas relações sociais, ou vice-versa.

No século XX o conceito de sociedade civil passou por uma profunda transformação. O pensador italiano Antonio Gramsci nos *Cadernos do Cárcere*, inovou os conceitos hegeliano e marxista. Gramsci foi o grande percussor do conceito de sociedade civil, a partir de uma concepção do Estado ampliado, que comporta duas esferas: a sociedade política e a sociedade civil. A primeira é formada pelo conjunto de aparelhos burocráticos



do Estado, pelo qual a classe dominante, exerce uma função coercitiva e de repressão aos demais organismos da sociedade, através do controle e do aparato policial-militar. Enquanto a segunda é composta pelo “conjunto dos organismos chamados ‘privados’ e que corresponde à função de hegemonia que o grupo dominante exerce sobre toda a sociedade” (GRAMSCI, 1977 apud SIMIONATTO, 1995, p. 69).

Nesta perspectiva o conceito da sociedade civil gramsciana, envolve uma multiplicidade de organismos, onde se manifesta a difusão da cultura, da ideologia, dos valores, enfim a organização da sociedade, representando um espaço para a fixação das bases da hegemonia e do consenso. O conceito de hegemonia na teoria gramsciana:

implica, por um lado, um contrato que é feito no próprio nível da sociedade civil, gerando em consequência sujeitos coletivos (sindicatos, partidos, movimentos sociais etc.) que tem uma clara dimensão pública estatal (COUTINHO 1994, p. 139-140).

Partindo desse pressuposto a hegemonia implica no estabelecimento de consenso nas relações de governabilidade entre o Estado e a sociedade civil, inseridas numa concepção democrática e ética-política.

Para Gramsci “o grupo que controla é hegemônico e a conquista da sociedade política coroa essa hegemonia, estendendo-se ao conjunto do Estado (sociedade civil mais sociedade política)” (PORTELLI, 1977, p. 65). A hegemonia é a premissa da sociedade civil gramsciana, sustentada na idéia da construção de uma sociedade coletiva para comandar as decisões do Estado.

O processo de construção da hegemonia na perspectiva gramsciana implica na politização pedagógica e na elevação cultural das massas excluídas, a fim de formar novos sujeitos livres e autônomos capazes de decidir os próprios rumos. Nessa concepção, a elevação da intelectualidade das classes subalternas, possibilitará a sua incorporação ao aparato do Estado, sustentado em princípios de construção ética e coletiva. A ampliação da esfera estatal, no pensamento gramsciano, irá gradativamente substituir o domínio do



Estatu-coerção pela hegemonia, ou seja, pelo consenso e consequentemente “a sociedade política vai sendo reabsorvida pela sociedade civil” (GRAMSCI, 1977 apud SIMIONATTO, ano 1995, p. 72).

A absorção da sociedade política pela sociedade civil, não significa o fim do Estado, mas sim o estabelecimento de um novo Estado, alicerçado na ética-política e na participação da sociedade civil na governabilidade, ou seja, o auto-governo, envolvendo mecanismos de fortalecimento da coletividade, ao mesmo tempo, rompendo com as relações corporativas e repressivas presente na esfera estatal.

Como salienta Nogueira (2003, p. 222-223) “a sociedade gramsciana não se sustenta fora do campo do Estado e muito menos em oposição dicotômica ao Estado”, ela é o espaço de fortalecimento dos interesses públicos e democráticos, construídos em harmonia pelos sujeitos públicos e privados, em prol de uma coletividade.

Na atualidade a sociedade civil proposta por Gramsci contrapõe-se a outras concepções surgidas com os processos de reforma do Estado. O mercado e os seus próprios protagonistas que surgem para legitimar uma pluralidade de propostas no campo das reformas gerenciais estatais, tendo como lema a ampliação dos direitos sociais e humanos, a construção democrática através de estratégias de mercado. Enfim como analisa Nogueira (2003, p. 216) a expressão sociedade civil “serve tanto para imaginar a autonomia dos cidadãos, quanto para viabilizar programas de ajuste fiscal e desestatização”, sendo muitas vezes convocada a partilhar responsabilidades com a esfera estatal. O conceito vem sendo amplamente utilizado na defesa de interesses particulares, coletivos, corporativos, ora, em oposição ou parceira do Estado.

A difusão da pluralidade de conceitos de sociedade civil na contemporaneidade, segundo Nogueira (2003, p. 216) é estruturado por quatro vertentes principais:

- a complexificação, a diferenciação e a fragmentação societais;

- a plena constituição de um mundo mais interligado e integrado economicamente;
- a expansão da cultura democrática de modo geral e da cultura participativa em particular;
- a crise da democracia representativa e pelas transformações registradas no plano da institucionalidade política.

A conjuntura econômica e social das últimas décadas foi a principal condicionante para as diversas interpretações do conceito de sociedade civil, caracterizada pelo desenvolvimento do capitalismo, que redefiniu as relações do mercado e do Estado. Simultaneamente se proliferou o processo de globalização, interligando as informações entre as nações e impondo a padronização das relações sociais, econômicas, culturais, políticas, em consequência o Estado-nação reduziu seu poder de intervenção, principalmente nos mercados nacionais. Esse contexto reflete-se na alteração das relações entre indivíduos, que se tornam cada vez mais individualizados, e resistentes ao processo de unificação, surgindo assim os “novos sujeitos”, e desaparecendo os velhos protagonistas das lutas sociais que marcaram o passado. Paralelamente a essa conjuntura, acontece a “multiplicação dos chamados novos movimentos sociais”, emergentes no cenário político dos anos de 1980, com a crise dos regimes ditatoriais na América Latina, e a queda do sistema socialista do Leste europeu (NOGUEIRA, 2003, p. 217).

A complexificação das relações sociais e econômicas reforçou a expansão das organizações da sociedade civil surgindo novos atores sociais, inscritos numa diversidade de idéias disseminadas pela globalização das informações, e pelas avassaladoras consequências da competitividade global. A atuação das organizações se manifesta sob vários ângulos, na defesa de causas individuais, corporativas ou coletivas, agindo em duplo sentido, contra o Estado ou como parceiro na partilha das responsabilidades.

Os novos movimentos sociais na análise de Nogueira (2003, p. 219), impulsionaram “a idéia de que teria finalmente surgido uma ‘terceira esfera’, posicionada ente o Estado e o mercado”. Partindo do pressuposto do conceito de sociedade civil gramsciana, o autor afirma que essa concepção “não é hegemônica”, contrapondo-se com outras duas idéias de sociedade civil. Indica que há três idéias de sociedade civil presentes no século XXI: a sociedade civil democrática-radical (sociedade civil gramsciana), a sociedade civil liberal, e a sociedade civil social.

A sociedade civil liberal se define numa arena de defesa de interesses corporativistas e particulares, comandada pelo mercado. Não há hegemonia nesta sociedade, mas sim “ações contra o Estado” (NOGUEIRA, 2003 p. 224). Caracteriza-se pelas organizações que atuam no voluntariado e no assistencialismo tradicional.

A sociedade civil social agrupa os novos movimentos sociais, focalizados em questões como: ética, racial, gênero, meio ambiente, e outras, muitas vezes atuam em redes sintonizadas com os movimentos de outros países, na perspectiva de formação de uma sociedade civil mundial. Pode-se considerar como uma via alternativa entre a sociedade civil democrática-radical e a sociedade civil liberal, tanto se apresenta sob o comando do Estado como do mercado. Estruturando-se numa concepção dicotômica, como afirma Nogueira (2003 p. 226) “nela estariam o universalismo, a ética, o dialogo, ao passo que no político estariam o particularismo, a força e corrupção”.

A sociedade civil contemporânea é perpassada por essas diferentes concepções, caracterizada pela multiplicação de suas organizações (ONG’s, movimentos sociais..) nas últimas décadas, e ao mesmo tempo, pelo “progressivo esvaziamento da sociedade civil e de suas potencialidades na construção de uma vontade coletiva nacional-popular” (SIMIONATTO, 2004 p. 4).

Para Siminonatto (2004, p. 4) “a perspectiva apresentada no PPA busca contrapor-se a esta tendência mediante a valorização das instituições da sociedade civil”, originando uma nova cultura democrática entrelaçada pela cumplicidade das decisões entre governados e governantes. Possibilitando assim o surgimento de novos atores políticos comprometidos com a defesa dos interesses universais, indicando a ampliação da esfera estatal, na ótica da hegemonia e do consenso, reduzindo gradativamente o Estado coercitivo.

## **2.2. A Sociedade Civil no Plano Plurianual 2004-2007**

O PPA 2004-2007 introduziu a participação da sociedade civil no processo de construção do planejamento social e econômico do Brasil. Na esfera federal essa é a primeira experiência de participação da sociedade civil na elaboração do ciclo orçamentário. No âmbito municipal e estadual a prática do orçamento participativo vem sendo desenvolvida desde a década de 1990, a exemplo, dos Estados do Rio Grande do Sul e de Minas Gerais e do município do Rio de Janeiro, entre outros.

A iniciativa da construção coletiva do PPA 2004/2007, surgiu no seminário de avaliação do PPA 2000/2003 e da execução orçamentária dos programas ambientais, realizado em Brasília no mês de novembro de 2002, por um grupo de ONG's que decidiram mobilizar a sociedade civil para participar da construção do próximo PPA. O grupo levou a idéia para as discussões do Fórum Social Mundial, na cidade de Porto Alegre. Paralelamente foi criado um espaço de discussão entre as ONG's, formando-se uma rede de articulação dos fóruns da sociedade civil das discussões políticas e dos direitos, a “INTER-REDES”. Nos meses de fevereiro e março de 2003, foram realizadas

reuniões com os Ministérios Planejamento e do Meio Ambiente, para incluir a participação da sociedade civil na construção do PPA.

Inicialmente as articulações foram voltadas para a capacitação da sociedade civil e o recolhimento de propostas para acrescentar ao PPA. Na primeira fase foi realizada a “1ª Oficina de Articulação para Intervir no PPA”, e posteriormente o Instituto Nacional de Estudos Sócio-Econômicos - INESC com apoio da Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais - ABONG e a INTER-REDES - Direitos e Política, promoveram o Seminário: **O PPA no Governo Lula: Participação e Controle Social**<sup>1</sup>, em Brasília, com a finalidade de capacitar as organizações para intervenção na construção do plano. Após o seminário a ABONG e a Secretaria Geral da Presidência da República, fecharam o acordo de realizar os fóruns estaduais de escuta da sociedade civil.

Os Fóruns de Desenvolvimento, Participação e Inclusão foram organizados pela Secretaria Geral da Presidência da República e o Ministério do Planejamento, em conjunto com a ABONG e a Inter-Redes.

A “Orientação Estratégica do Governo” foi o documento norteador dos fóruns, focalizando as discussões em torno dos três mega-objetivos e seus respectivos desafios, destacando as principais estratégias de desenvolvimento social e econômico, indicando as:

políticas mais adequadas para estimular os setores de produção; políticas para gerar mais empregos; ações para diminuir as desigualdades regionais; projetos de infra-estrutura que vão receber mais atenção e recursos; ramos da pesquisa científica fundamentais para o crescimento do País e os programas sociais necessários ao desenvolvimento humano, à inclusão social e para melhor distribuir a renda entre os brasileiros.” Disponível em: <<http://www.abong.com.br>>. Acesso em: 30 mar. 2004).

Primeiramente as discussões aconteceram no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES. Em seguida procedeu-se nos Fóruns Estaduais de Desenvolvimento, Participação e Inclusão, realizados nos 26 estados e no Distrito Federal,

---

<sup>1</sup> Disponível em: <<http://www.abong.org.br>>. Acesso em 30 de mar. 2004).

durante o período de maio a julho de 2003, sob a coordenação da Inter-Redes com apoio da ABONG.

A ABONG e a Inter-Redes indicaram os 27 representantes dos fóruns, para mobilizarem o debate e as discussões com as organizações dos seus respectivos estados. Nos Estados foram criados os comitês de mobilização “compostos por organizações e movimentos de caráter nacional, regional e temático<sup>2</sup>”, que indicaram ao governo as entidades participantes dos fóruns. O fórum foi divulgado para todos os municípios brasileiros. Cada entidade poderia indicar até três pessoas para participar.

Os fóruns contaram com a participação dos diversos segmentos da sociedade, movimentos sociais, sindicatos, ONG's, empresários, prefeitos, vereadores, governadores, igrejas, conselhos, associações e outros. Todos os fóruns contaram com a presença de um Ministro do governo, totalizando aproximadamente 4.738 pessoas, representando 2.200 entidades participantes, nos 27 fóruns.

Após a conclusão dos fóruns, a ABONG promoveu um encontro nacional com os representantes dos comitês estaduais de mobilização, para uma avaliação geral da experiência e preparação da versão final das propostas recolhidas nas audiências, que seriam apresentadas ao Presidente da República.

A ABONG e a Inter-Redes sistematizaram as informações dos 27 fóruns da participação social, apresentado ao governo em 14 de agosto de 2003. Na cerimônia de entrega do relatório o governo ressaltou a importância da sociedade civil nos debates, que certamente foi o processo de “[...] maior densidade de participação da sociedade do que qualquer outro que já foi lançado no Brasil<sup>3</sup>”. Para Sérgio Haddad, presidente da ABONG, os fóruns produziram “uma reflexão sobre a importância da participação da sociedade civil

---

<sup>2</sup> Disponível em: <<http://www.abong.org.br>>. Acesso em 30 de mar. de 2004).

<sup>3</sup> Discurso do presidente Luis Inácio Lula da Silva, na cerimônia de entrega do Relatório Final de Sistematização dos Fóruns Estaduais de Desenvolvimento, Participação e Inclusão. Disponível em: <<http://www.abong.org.br>>. Acesso em 30 de mar. de 2004).



como prática democrática<sup>4</sup>”, indicando a possibilidade de mudança da cultura política do país. Ressaltando a importância da continuidade do processo de participação no acompanhamento e monitoramento do PPA pela sociedade civil. Haddad solicitou ao Presidente da República a abertura do Sistema Integrado de Administração Financeiro - SIAFI, para que a sociedade tenha acesso às informações relativas à alocação dos recursos públicos.

Na avaliação do coordenador do Fórum de Desenvolvimento, Participação e Inclusão, do estado da Bahia, a participação da sociedade civil na elaboração do PPA, significou uma oportunidade de educação política dos diversos atores sociais a caminho de uma “*nova cultura de gestão pública no Brasil: ética, transparente, participativa, descentralizada, pluralista e com controle social*” (PAIXÃO, 2004, p.4 grifos do autor).

Os fóruns resultaram na inclusão de 6 novos desafios aos 24 originais. Destes, 21 tiveram a redação alterada; 16 novas diretrizes gerais foram incorporadas as 18 originais, que também receberam nove alterações; e 88 novas diretrizes específicas foram agregadas as 218 originais, que sofreram oito mudanças de redação<sup>5</sup>.

As audiências públicas representaram, assim, um espaço inédito de interlocução entre o Estado e a sociedade civil, contribuindo para a abertura de um processo democrático de planejamento social e econômico no Brasil.

A continuidade do processo de acompanhamento da sociedade civil nas tramitações do PPA consta no Projeto de Lei n.30/2003-CN, que dispõe sobre o PPA para o período 2004/2007 determinando no art. 13, § 1º, que “O Poder Executivo promoverá a participação da sociedade civil organizada na avaliação e revisão do Plano Plurianual” (BRASIL, 2004f). Sendo de responsabilidade do poder executivo criar mecanismos para

---

<sup>4</sup> Discurso do presidente da ABONG, Sérgio Haddad, na cerimônia de entrega do Relatório Final de Sistematização dos Fóruns Estaduais de Desenvolvimento, Participação e Inclusão. Disponível em: <<http://www.abong.org.br>>. Acesso em 30 de mar. de 2004).

<sup>5</sup> Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 04 de abr. de 2004).

concretizar a participação da sociedade no processo de monitoramento e acompanhamento do ciclo orçamentário.

O pressuposto da Lei n.30/2003, segue os princípios da LRF que determina a participação da sociedade no processo orçamentário, como premissa básica para garantir a transparência da alocação dos recursos públicos.

De acordo com a LRF no art. 48, Parágrafo único:

“A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos” (BRASIL, 2004e).

Após as tramitações do PPA no legislativo, a sociedade civil deu continuidade às atividades de acompanhamento, oportunizando as discussões nos diversos fóruns que envolvem a temática das políticas públicas, destacando-se dois eventos promovidos pela ABONG. O primeiro, a “2ª Oficina de Articulação para Intervir no PPA 2004-2007”, realizada em setembro de 2003, reunindo aproximadamente 300 representantes dos fóruns estaduais, para dar prosseguimento as discussões do desempenho das diretrizes e mobilizar os atores dos fóruns para que o processo de participação seja ininterrupto, para assegurar as possibilidades de participação estabelecidas na lei n. 30/2003. O segundo, foi o Seminário de Avaliação do Governo de Luis Inácio Lula da Silva, realizado em abril de 2004, nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo, que abordou como um dos principais pontos de pauta, a avaliação dos resultados da intervenção da sociedade civil nos fóruns estaduais.

No geral, os participantes reconheceram que o governo proporcionou uma significativa ampliação dos espaços e processos de participação, mas ainda há persistência de um conjunto de restrições ao alcance dessa participação, tornando muitas vezes meramente um simples processo de consulta, sem perspectiva de fortalecimento da democracia participativa.



Para Lúcia Xavier, participante do seminário, da Articulação de Organizações de Mulheres Negras Brasileiras – AMON, o processo de consulta à sociedade foi valioso, pois pela primeira vez “(...) os negros foram chamados a sentar à mesa para a negociação do pacto social e o paradoxo de que, apesar disso, nas políticas públicas persiste a velha matriz da escravidão, como a 500 anos<sup>6</sup>”.

Pode-se observar que, num primeiro momento o caráter participativo do plano ampliou os espaços da esfera estatal, redefinindo as relações entre sociedade civil e Estado, “[...] diminuindo os poderes coercitivos do Estado e definindo a prioridade do público sobre o privado” (SIMIONATTO, 2004, p. 2), inaugurando uma nova cultura democrática indicando a inclusão dos sujeitos tradicionalmente excluídos da participação nas decisões do aparelho estatal. Entretanto a construção do projeto coletivo ancorado na justiça social e na participação democrática “revela frágeis sinais de continuidade” (SIMIONATTO, 2004, p. 5). O processo participativo se materializou num primeiro momento, nas escutas públicas, ficando a continuidade comprometida. Segundo as organizações que acompanharam a tramitação do PPA no Congresso, “o amplo processo de debates construído com a sociedade civil foi praticamente desconsiderado” (SIMIONATTO, 2004, p. 6), em face da dimensão econômica, que ocupou lugar de destaque nas discussões parlamentares, revelando uma política econômica restritiva em relação aos gastos sociais. Essa perspectiva contraria os princípios de inclusão social proposto pelo PPA, e reafirmado nas audiências públicas pela sociedade civil.

Mesmo com esse quadro de adversidade, o processo de construção do PPA representou um significado avanço democrático. Se por um lado a continuidade da intervenção no plano se apresenta comprometida, por outro, “tem possibilitado forte

---

<sup>6</sup> Disponível em: <<http://www.abong.org.br>>. Acesso em 21 de abr. 2004).

mobilização e consciência sobre as possibilidades de intervir na construção de um projeto que seja radicalmente democrático” (SIMIONATTO, 2004, p. 6).

A consolidação do processo de acompanhamento à implantação do PPA é a condição básica para garantir que realmente seja um “*Plano Brasil de Todos*”, envolvendo tanto a participação da sociedade civil nas revisões anuais e nas avaliações do PPA e na elaboração da LOA, como a divulgação simplificada da execução orçamentária à população. Caso contrário, a participação da sociedade civil nas audiências será reduzida a mero *status* consultivo, frustrando as expectativas de construção conjunta e controle social propostas inicialmente pelo PPA.

### **3 FORUM ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO, PARTICIPAÇÃO E INCLUSÃO DE SANTA CATARINA**

#### **3.1 Metodologia do Fórum no Estado de Santa Catarina**

O Fórum de Desenvolvimento, Participação e Inclusão no Estado de Santa Catarina ocorreu no dia 23 de julho de 2003, na cidade de Florianópolis, sob coordenação do comitê local de mobilização liderado pela ONG “Fundação Fé e Alegria do Brasil”, em parceria com a ABONG, Inter-Redes, Secretaria Geral da Presidência da República e o Ministério do Planejamento.

O processo de articulação da sociedade catarinense, inicialmente ocorreu em um encontro com 20 (vinte) entidades, para criar o comitê local de mobilização. Posteriormente o comitê comandou a articulação das entidades da sociedade civil, envolvendo a divulgação, convite e esclarecimentos do processo de escuta e repasse do documento norteador das discussões a: “Orientação Estratégica do Governo”. Cada entidade participante indicou três representantes.

O evento contou com a presença de 136 membros da sociedade civil do estado, representando 84 entidades participantes e 22 entidades observadoras, perfazendo um total de 106 entidades. Das 84 entidades participantes, 34 são organizações de caráter estadual, 30 regionais e 20 nacionais<sup>7</sup>.

Segundo informações do Comitê local, as entidades representavam segmentos das igrejas, trabalhadores rurais e urbanos, mulheres, idosos, crianças, negros, indígenas, portadores de deficiência, comércio e indústria, ONG's, aposentados e pensionistas,

---

<sup>7</sup> Informações extraídas da SISTEMATIZAÇÃO: ESTADO DE SANTA CATARINA. Documento referente ao relato do processo das discussões do Plano Brasil de Todos, no Fórum Estadual de Desenvolvimento, Participação e Inclusão, realizado em Florianópolis no dia 23 de junho de 2003.

associações de municípios, direitos humanos, educação, saúde, associações de moradores, pescadores e estudantes.

Além das organizações e movimentos da sociedade civil, compareceram ao fórum, representantes das três esferas governamentais, incluindo a presença do Ministro da Segurança Alimentar, José Graciano, que foi o responsável pela explanação do documento base das discussões do PPA.

### **3.2 Processo de escuta da Sociedade Civil**

As discussões ocorreram com base na “Orientação estratégica do Governo”, desmembrada nos três mega-objetivos e seus respectivos desafios. Foram formados três grupos, um para cada mega-objetivo, coordenados por um moderador, que orientou a metodologia do trabalho. Sequencialmente ao processo de discussão, os grupos fizeram a complementação dos desafios, e propuseram a inclusão de novos desafios ao documento do PPA. Sugeriram ainda, novas propostas de programas e ações bem como algumas recomendações para a continuidade do processo de intervenção no PPA.

As complementações dos grupos ao texto original dos desafios estão destacadas em negritos, conforme os resultados das discussões dos grupos<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Informações extraídas da **SISTEMATIZAÇÃO: ESTADO DE SANTA CATARINA**. Documento referente ao relato do processo das discussões do Plano Brasil de Todos, no Fórum Estadual de Desenvolvimento, Participação e Inclusão, realizado em Florianópolis no dia 23 de junho de 2003.(grifo do original)

### 3.2.1 Mega-objetivo I: Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais

Desafio 1: Combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional **de acordo com peculiaridades culturais e de saúde, respeitando diferenças e garantindo a promoção da cidadania.**

Desafio 2: **Efetivar** o acesso universal e com qualidade à seguridade social (saúde, previdência e assistência e à educação **pública gratuita em todos os níveis**) e aos **Serviços Públicos (telefonía, energia, transporte, água), com ênfase à população carente.**

Desafio 3: Ampliar e **potencializar a transferência e geração de renda** e aprimorar os seus mecanismos.

Desafio 4: Promover o aumento da produção e a redução dos preços de bens básicos e essenciais e serviços de consumo popular **com qualidade e estimular o reaproveitamento dos bens de consumo duráveis, preservando o meio ambiente.**

Desafio 5: Implantar um efetivo processo de reforma agrária, **política agrícola e de suporte aos acampamentos**, recuperar os assentamentos e **comunidades negras rurais existentes** (incluindo aí remanescentes de Quilombo), fortalecer e consolidar a agricultura familiar e promover o desenvolvimento sustentável do meio rural e **marinho.**

Desafio 6: Implementar e **consolidar através das Conferências das cidades (Estatuto)**, o processo de reforma urbana, melhorar as condições de habitabilidade, **serviços sociais essenciais** e de mobilidade urbana e **rural.**

Desafio 7: Promover a redução (objetivando a extinção) da vulnerabilidade das crianças e dos adolescentes em relação **a todas as formas de violência**, à

marginalização e ao crime; buscando a recuperação das mesmas e em busca do desenvolvimento pleno/integral da criança e do adolescente.

Desafio 8: Democratizar e universalizar o acesso à informação e ao conhecimento por meio das novas tecnologias, **combatendo os monopólios e interagindo com os Meios de Comunicação Social, visto serem concessões públicas.**

Desafio 9: Promover a redução das desigualdades **raciais, de gênero, classe, orientação sexual e portadores de necessidades especiais, e a reparação ao povo negro e indígena.**

### 3.2.1.1 Novos Desafios.

- Erradicar o analfabetismo, universalizando a educação básica.
- Garantir que os excluídos sejam sujeitos de seu processo de inclusão social.
- Combater a privatização das estruturas e políticas públicas (com tensionamentos).
- Estabelecer mecanismos institucionais para assegurar a desoneração da produção dos bens e serviços de consumo populares e combate à especulação e abusos de poder econômico.
- Estabelecer um sistema de informações sociais articulado/unificado.

### 3.2.2 Mega-objetivo II: Crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais

Desafio 10: Ampliar a oferta de postos de trabalho, promover a qualificação dos trabalhadores e regular o mercado de trabalho, com ênfase na redução da informalidade, **redirecionando os recursos do FAT.**

Desafio 11: Alcançar o equilíbrio macroeconômico com a recuperação e sustentação do crescimento da renda, do trabalho e do emprego, **com igualdade de direitos nos incentivos e subsídios.**

Desafio 12: Coordenar e promover o investimento produtivo e a elevação da produtividade com vistas à redução da vulnerabilidade externa e **com valorização e proteção do produto interno.**

Desafio 13: Ampliar as fontes de financiamento interna e democratizar o acesso ao crédito para o investimento, a produção **(também com a qualificação dos trabalhadores)** e o consumo, **com a valorização dos produtos locais.**

Desafio 14: Ampliar e fortalecer as bases científicas e tecnológicas de sustentação ao desenvolvimento, **em todos os níveis, desde os pequenos empreendimentos.**

Desafio 15: Impulsionar os investimentos em infra-estrutura **(turismo, portos, rodovias, agricultura e pesca)** de forma coordenada e sustentável e **com a participação da comunidade.**

Desafio 16: Reduzir as desigualdades regionais com integração das múltiplas escalas espaciais (nacional, macro regional, sub-regional e local).

Desafio 17: Melhorar a gestão e a qualidade ambiental e promover a conservação e uso sustentável dos recursos naturais, com justiça ambiental.

Desafio 18: Ampliar a participação do país no mercado internacional preservando os interesses nacionais.

### 3.2.2.1 Novos Desafios

- Realizar as Reformas Tributárias e Políticas.

- Rever o papel do Estado em relação a gestão pública.
- Definir política específica para o saneamento básico e ambiental das cidades.
- Elaborar e implementar uma política de planejamento familiar.
- Fortalecer as iniciativas do poder local para o desenvolvimento social e econômico, gerando maior controle social sobre as realizações das políticas públicas.
- Identificar e potencializar atividades econômicas locais, organizando os setores econômicos, através da organização política, num sistema de ONG's, elaborando um planejamento estratégico.
- Ampliar e fortalecer a articulação interinstitucional e regional, bem como das redes sociais e entidades sócio-econômicas, na promoção de parcerias para o desenvolvimento de projetos de geração de emprego, renda e capacitação.
- Impulsionar os investimentos para ampliação e consolidação da economia solidária e o mercado justo.
- Disponibilizar micro-crédito, ampliando os recursos e os juros subsidiados, de maneira desburocratizada e com orientação do público alvo.
- Coordenar e promover o planejamento da agricultura brasileira em consonância com a agricultura desenvolvida nos países do Mercosul e demais países que fazem fronteira, garantindo e estabilizando a renda do agricultor nacional.
- Fazer efetivamente a reforma agrária e demarcação das terras indígenas.

### **3.2.3 Mega-objetivo III: Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia.**

Desafio 19: Fortalecer a cidadania com a garantia dos direitos humanos.

Desafio 20: Valorizar a cultura nacional em sua diversidade.



Desafio 21: Garantir a segurança pública com a implementação de políticas públicas integradas.

Desafio 22: Preservar a integridade e a soberania nacionais **e defender e fortalecer a identidade do Estado nacional.**

Desafio 23: Promover os interesses nacionais e intensificar o compromisso do Brasil com uma cultura de paz e de direitos humanos no cenário internacional.

Desafio 24: Implementar uma nova gestão pública: ética, transparente, participativa, descentralizada, com controle social, **com fortalecimento dos conselhos das diversas políticas públicas**, e orientadas para o cidadão.

### 3.2.3.1 Novos Desafios

- Integrar os países oprimidos para a consolidação da democracia.
- Dar maior visibilidade e forças as políticas sociais.
- Garantir uma política de bem-estar social que propicie dignidade aos cidadãos;
- Resgatar o papel do Estado como responsável pelas condições de produção.
- Implementar eficazmente a Constituição Federal.
- Comprometer o Estado com os setores populares, tendo como foco as questões sociais.

## 3.3 Recomendações da Sociedade Civil Catarinense ao Desenvolvimento do PPA

Entre as discussões dos grupos, a principal preocupação é em relação a continuidade do processo acompanhamento do PPA, especialmente no que se refere a inclusão das

propostas da sociedade civil ao documento, bem como o retorno dos resultados do planejamento às entidades participantes. Outra possibilidade levantada foi a realização de uma nova audiência para apresentação das propostas incorporadas no PPA e na LOA, destacando a necessidade da criação de fóruns permanentes e deliberativos para as discussões e monitoramento do PPA, nas três esferas governamentais<sup>9</sup>.

Os grupos enfatizaram a importância do fortalecimento dos conselhos paritários, como locus privilegiado de interlocução entre a sociedade civil e o Estado, no exercício do controle social e no monitoramento das ações por parte da população. Entretanto a realização de eventos periódicos de prestação de contas e do desempenho das ações dos três entes federados à população deverá ser priorizada como um importante mecanismo de controle social, incluindo a divulgação das informações nos meios de comunicação, para a maximização do processo de monitoramento das políticas públicas pela população.

### **3.4 Proposta de Programas e Ações da Sociedade Civil de Santa Catarina ao PPA**

As propostas dos grupos voltaram-se primordialmente na criação e implementação de novos programas, destinadas ao atendimento do núcleo familiar, especialmente aos membros mais vulneráveis crianças, adolescentes e idosos, envolvendo um conjunto de ações nas áreas de educação, saúde, complementação de renda e o acesso aos serviços sociais essenciais. Incluindo a implementação de políticas de geração de renda e capacitação profissional para as famílias da área urbana e rural, numa perspectiva

---

<sup>9</sup> **SISTEMATIZAÇÃO: ESTADO DE SANTA CATARINA.** Documento referente ao relato do processo das discussões do Plano Brasil de Todos, no Fórum Estadual de Desenvolvimento, Participação e Inclusão, realizado em Florianópolis no dia 23 de junho de 2003.

diferenciada, respeitando as diferenças regionais e culturais, envolvendo a criação de mecanismos para evitar a migração da pobreza entre os municípios<sup>10</sup>.

A democratização das informações básicas aos cidadãos de seus direitos foi um dos pontos enfatizados pelas entidades. As sugestões apontadas estão relacionadas à inclusão das informações no programa “A Voz do Brasil”, elaboração e distribuição de cartilhas informativas, e a implantação de campanhas permanentes de informações a população.

No tocante as políticas públicas, os participantes enfatizaram a importância da ampliação do acesso à educação gratuita e de qualidade nos três níveis de ensino, na definição dos recursos destinados a Assistência Social, e na implementação de programa de renda mínima para as famílias de baixa renda<sup>11</sup>.

Em relação ao Estado de Santa Catarina as propostas se centraram em questões relativas aos serviços públicos de infra-estrutura, educação, saúde, segurança e outros<sup>12</sup>:

- Realização de investimentos nos projetos da mesorregião Grande Fronteira do Mercosul.
- Desenvolvimento de programas especiais de trabalho e renda para a Região Oeste e Planalto Serrano de SC.
- Ampliação dos recursos na educação que incluam desde a pré-escola até o ensino médio com melhoria da qualidade do ensino para a qualificação do trabalhador (escolas profissionalizantes); construção de rede descentralizada de capacitação e qualificação profissional em SC e criação de Universidade Pública no Oeste Catarinense.

---

<sup>10</sup> Idem.

<sup>11</sup> Informações extraídas da **SISTEMATIZAÇÃO: ESTADO DE SANTA CATARINA**. Documento referente ao relato do processo das discussões do Plano Brasil de Todos, no Fórum Estadual de Desenvolvimento, Participação e Inclusão, realizado em Florianópolis no dia 23 de junho de 2003.

<sup>12</sup> Idem.

- Criação de cooperativas micro regionais dos agentes comunitários de saúde e incentivo a atenção básica da saúde da família; e criação e democratização dos mecanismos de controle dos repasses chamados fundo a fundo na saúde-educação (em SC, tornar público todos os hospitais regionais com gestão municipal – Gestão Plena).
- Criação, no Estado de Santa Catarina, de instrumentos de comunicação para os portadores de deficiências, no sentido de favorecer o acesso ao trabalho, educação e aos demais direitos de cidadania.
- Estabelecimento de mecanismos governamentais de incentivo ao reflorestamento com espécies nativas da mata atlântica, visando o uso dos recursos florestais como fonte de renda e geração de emprego; investimento em programas visando à recuperação da mata ciliar no Estado de SC; e operacionalização do SISNAMA, através da alocação de recursos para os órgãos executivos do Ibama.
- Complementação, recuperação e manutenção da BR 282 e duplicação da BR 470.
- Viabilização da infra-estrutura básica, portos, aeroportos ferrovias e estradas, em especial a duplicação da Br-101-sul.
- Ampliação e modernização do terminal de carga do Aeroporto Hercílio Luz e complementação do Aeroporto de Jaguaruna.
- Equilíbrio do potencial exportador do Estado com a conservação e ampliação do porto de Imbituba.

### 3.5 Avaliação do Processo de Participação da Sociedade Civil no Fórum Estadual

Após o encerramento do fórum, aconteceu uma reunião com a equipe responsável pela organização do evento e os representantes do governo Federal, da ABONG, Inter-Redes. Nessa ocasião os relatores entregaram o produto final de seus grupos para os representantes da Secretaria Geral da Presidência da República, sendo que o relatório de sistematização das discussões ficou sob a responsabilidade da ABONG e da Inter-Redes de elaborar e enviar posteriormente ao governo.

Na avaliação do Comitê local, o curto tempo para mobilizar as entidades foi um dos principais dificultadores para a organização do fórum. Em relação ao processo de escuta, ocorreu, muitas vezes, o desvio da atenção do documento base para as discussões, a “Orientação Estratégica do Governo”, que deveria ser centrada nos mega-objetivos e nos desafios, para a proposta de ações e programas. Mas “mesmo assim, em algumas situações, a redação foi mantida e, em outras, a parte concernente à ação foi remetida para o item Propostas de programas e ações<sup>13</sup>”. Nessas situações de desvio de conteúdo, a organização do evento sempre aceitava todas as contribuições, a fim de garantir, realmente, um processo de escuta forte da sociedade civil.

Segundo o comitê local, um dos fatores que prejudicou o processo de escuta forte, foi à falta de realização de avaliação com os participantes, pois o fechamento e a avaliação dos resultados foram concluídos pelo representante do governo, o que acabou gerando descontentamento e descrédito por parte de alguns participantes<sup>12</sup>.

De acordo com o documento de sistematização do fórum, os participantes manifestaram insatisfação em alguns aspectos do processo de escuta, principalmente na alegação de que processos similares já teriam acontecido e nada se concretizou, e na

---

<sup>13</sup> Informações extraídas da **SISTEMATIZAÇÃO: ESTADO DE SANTA CATARINA**. Documento referente ao relato do processo das discussões do Plano Brasil de Todos, no Fórum Estadual de Desenvolvimento, Participação e Inclusão, realizado em Florianópolis no dia 23 de junho de 2003.

complexidade do documento base. Outra crítica foi em relação ao processo de construção do PPA que “[...] parecia um processo para legitimar algo que já estava dado e que se deveria discutir o ‘como fazer’, quais programas, quem executa etc.<sup>13</sup>”.

A maior preocupação dos participantes é com a continuidade do processo de intervenção e a incorporação das propostas no PPA, especialmente no monitoramento do desenvolvimento das políticas do plano, envolvendo a realização de audiências periódicas para participar das revisões anuais tanto do PPA como da LOA.

No geral, na avaliação da coordenadora do Comitê local, Darlene de Moraes Silveira, mesmo diante de algumas adversidades, o fórum acabou sendo um sucesso, pois, “[...] foi colocado na agenda das entidades algo completamente novo – participar do PPA do governo federal -, tendo como resposta a participação no Fórum<sup>14</sup>”.

---

<sup>14</sup> Avaliação da coordenadora do Fórum. Informação extraída da **SISTEMATIZAÇÃO: ESTADO DE SANTA CATARINA**. Documento referente ao relato do processo das discussões do Plano Brasil de Todos, no Fórum Estadual de Desenvolvimento, Participação e Inclusão, realizado em Florianópolis no dia 23 de junho de 2003.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como pudemos observar durante a realização deste trabalho, o planejamento público no Brasil, surgiu a partir da necessidade de disciplinar as ações do governo, visando à obtenção de resultados mais eficazes e um melhor aproveitamento dos recursos orçamentários disponíveis. Bem a trajetória do planejamento até a promulgação da Constituição Federal de 1988, se caracterizava pela desvinculação com o sistema orçamentário. Registrando-se as primeiras iniciativas de integração do planejamento ao orçamento na década de 1960, com a publicação da Lei nº. 4.320/64, que determinou a tal integração. Posteriormente o decreto nº 200/67 regulamentou a unificação do planejamento e do orçamento, instituindo ao governo federal a elaboração do Orçamento Geral da União (OGU) de acordo com as metas do Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI), válido por um período de três anos. Sendo mais tarde, na década de 70, estabelecida a padronização das fontes orçamentárias, com a publicação da portaria nº. 9 da lei 4.320/74.

Esses foram os principais instrumentos norteadores do sistema de planejamento e orçamento, até o advento constitucional de 1988, que institui o conjunto de instrumentos de planejamento público: o plano plurianual - PPA, a lei das diretrizes orçamentárias - LDO e a lei orçamentária anual - LOA. Dessa forma a LDO e LOA, devem ser elaboradas em consonância com as metas estabelecidas no PPA, garantindo assim a integração entre planejamento e orçamento. Sendo assim, o PPA *status* do principal instrumento de planejamento da administração pública a médio prazo, cabendo a obrigatoriedade de sua elaboração ao governo federal, como uma condição básica para a execução de todas as suas ações, proibindo a realização de qualquer despesa que não esteja inclusa no plano.



Essa obrigatoriedade estendeu-se aos Estados e Municípios, no ano de 2000, com a publicação da LRF nº. 101.

Na esfera federal ao todo foram elaborados quatro PPA's, correspondendo aos períodos de: 1991-1995, 1996-1999, 2000-2003 e o 2004-2007 (*Plano Brasil de Todos*).

O *Plano Brasil de Todos* detalha todas as ações, programas e projetos e suas respectivas fontes orçamentárias, para o quadriênio 2004-2007. Portanto, o grande diferencial desse plano é o seu processo de construção coletiva, que primeira vez na história brasileira do planejamento público, incluiu a participação da sociedade civil nas discussões das metas governamentais. Processo este, que até então se concentrava exclusivamente no âmbito governamental, voltado na maioria das vezes para os interesses das classes dominantes.

Por sua vez, o *Plano Brasil de Todos* buscava contrapor com os projetos dos governos anteriores voltados para as minorias, em face da introdução de um modelo de desenvolvimento social e econômico, voltado para os interesses coletivos da sociedade, especialmente das classes subalternas.

Entretanto o processo desencadeado apontava, num primeiro momento, através das propostas apresentadas e da acolhida do governo, a indicação de construção de um Estado mais ético, condutor do desenvolvimento econômico, social e regional, comprometido com a redução das disparidades e a universalização dos direitos sociais. Articulado em torno de um conjunto de diretrizes inscritas nas dimensões: econômica, social, ambiental, regional e democrática, o PPA vislumbrava a intencionalidade de um modelo de desenvolvimento sustentável, capaz de propiciar mecanismos para a inclusão social e desconcentração de renda com crescimento do produto e do emprego.

No entanto, a realidade revelada após as audiências públicas, contrapõe com as propostas ético-políticas apresentadas inicialmente pelo PPA, e reafirmadas pela sociedade



civil. Ao enviar o PPA para votação no Congresso Nacional o governo praticamente desconsiderou as sugestões e propostas construídas pela sociedade civil, apresentando um novo documento. Neste prevaleceram às exigências econômicas centralizadas na manutenção do superávit primário de 4,25% do Produto Interno Bruto - PIB durante os quatro anos do PPA. Para Simionatto (2004) na prática isso significa a redução dos gastos sociais, e a continuidade das políticas neoliberais dos governos anteriores, comprometidas com os interesses dos organismos internacionais, enfraquecendo a perspectiva de universalização dos direitos sociais estabelecidos pela Constituição Federal de 1988.

O processo participativo, por sua vez, materializado nos Fóruns Estaduais de Desenvolvimento, Participação e Inclusão, introduziu um novo canal de interlocução entre a sociedade civil e o Estado, indicando a ampliação da esfera estatal, e, conseqüentemente a alteração das relações entre governantes e governados, na ótica da hegemonia e do consenso.

Vale destacar que a ABONG e da Inter-Redes desempenharam um papel importante no processo de construção coletiva do PPA, estimulando a capacidade de mobilização de diferentes associações e atores na defesa dos interesses coletivos, impulsionando a ampliação das relações entre Estado e sociedade civil e o fortalecimento de uma cultura pública e democrática.

Porém, o pacto construtivo de um país alicerçado na justiça social e na radicalização da democracia, firmado pelo governo e a sociedade civil nas audiências públicas, revela frágeis sinais de continuidade, diante da desconsideração das propostas dos fóruns estaduais e da persistência em seguir a agenda das políticas neoliberais.

No tocante ao processo de acompanhamento do PPA, as organizações da sociedade civil, estão se mobilizando na criação de mecanismos para a participação nas revisões e avaliações anuais do plano, que serão realizadas até o mês de abril de cada ano, conforme

determina a lei nº.30/2003-CN, que dispõe sobre o PPA 2004-2007. No entanto, em relação a 2004, este procedimento ainda não ocorreu.

Considerando que o PPA implica na alocação dos recursos orçamentários para as políticas sociais é de fundamental importância para o Assistente Social, enquanto profissional que formula e executa políticas sociais, o conhecimento do plano, que contém todas as ações e programas do governo federal, determinando o destino das políticas sociais nas três esferas governamentais: Municipal, Estadual e Federal Além disso, enquanto profissional que atua, nos diferentes processos organizativos seu papel é indispensável no fortalecimento dos “mecanismos de participação da sociedade civil na definição de ações e programas, na adequação dos PPA’s Estaduais com o PPA Federal [...]” (SIMIONATTO, 2004, p.13), com vista a impulsionar o controle social por parte da população sob as ações dos governantes, especialmente no tocante as políticas sociais.

Mesmo diante das adversidades apresentadas, o *Plano Brasil de Todos*, representou um importante canal de participação da sociedade civil nas decisões da esfera estatal. Se por um lado o processo de participação é frustrado num primeiro momento, por outro, representou um significativo espaço de mobilização da sociedade civil fortalecendo o caráter participativo na elaboração do orçamento do governo federal.

## REFERÊNCIAS

ABONG. Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais. Disponível em: <<http://www.abong.org.br>>. Acesso em 30 de mar. 2004.

ARAUJO, Pedro Quaresma. **A Vulnerabilidade Externa do PPA**. Disponível em: <http://www.pacs.org.br/massacritica/MASSA6portpcopias.rtf>>. Acesso em: 22 de abr. 2004.

BOBBIO, Norberto. **O Conceito de Sociedade Civil**. 2. ed. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Graal Ltda., 1982.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados do Brasil**: promulgada em 18 de setembro de 1946. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legisla.htm>>. Acesso em 05 de abr. 2004.

\_\_\_\_\_. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da Republica Federativa do Brasil**: Texto Constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas EC de n. 1, de 1992, a n. 21 de 2000 e pelas EC de REVISÃO de n. 1 a 6, de 1994. 16. ed. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, coordenação de Publicações, 2001.

\_\_\_\_\_. **Decreto-lei n. 200** de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legisla.htm>>. Acesso em: 05 de abr. 2004.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n. 101**, de 4 de maio de 200. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/lei\\_comp\\_101\\_00.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/lei_comp_101_00.pdf)>. Acesso em: 03 de abr. 2004.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 4.320**, de 17 de março de 1964. Dispõe sobre as normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. <<http://www.senado.gov.br/legisla.htm>>. Acesso em: 05 de abr. 2004.

\_\_\_\_\_. **Portaria Interministerial MPO/MICT/MCT n. 42**, de 18 de dezembro de 1998. Disponível em: <[http://www.mct.gov.br/legis/portarias/42\\_98.htm](http://www.mct.gov.br/legis/portarias/42_98.htm)>. Acesso em: 20 de abr. 2004.

\_\_\_\_\_. **Portaria Interministerial STN/SOF n. 163**, de 04 de maio de 2001. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, estados, Distrito Federal e municípios, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portarias325e519.PDF>>. Acesso em: 20 de abr. 2004.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei n. 30**, de 2003 – CN. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007. Disponível em: <[http://www2.senado.gov.br/orcamento/PPA%202004-2007/VOLS\\_PPA/10\\_PPA2004-2007\\_Substitutivo%20ao%20Texto%20da%20Lei.pdf](http://www2.senado.gov.br/orcamento/PPA%202004-2007/VOLS_PPA/10_PPA2004-2007_Substitutivo%20ao%20Texto%20da%20Lei.pdf)>. Acesso em: 04 de maio de 2004.

\_\_\_\_\_. **Plano Brasil de Todos**. Disponível em: <<http://www.planobrasil.gov.br/>>. Acesso em: 27 de mar. 2004.

\_\_\_\_\_. **Plano Plurianual - 1996/1999**. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/planejamento\\_investimento/conteudo/PPA1996/APRES-ENT.HTM](http://www.planejamento.gov.br/planejamento_investimento/conteudo/PPA1996/APRES-ENT.HTM)>. Acesso em: 27 de mar. 2004.

\_\_\_\_\_. **Plano Avança Brasil**. Disponível em: <<http://www.abrasil.gov.br/>>. Acesso em: 29 de mar. 2004.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci: um estudo sobre o seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1989.

\_\_\_\_\_, Carlos Nelson. **Marxismo e Política: a dualidade de poderes e outros ensaios**. São Paulo, Cortez, 1994.

FLEURY, Sonia. **Fóruns Desenvolvimento, Participação e Inclusão - Subsídios Para Discussão do “Plano Plurianual 2004-2007”**. Disponível em: <<http://www.abong.org.br/>>. Acesso em 05 de maio 2004.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. São Paulo: Atlas, 1985.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003**. Texto para Discussão n. 726. Brasília, maio, 2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 04 de abr. 2004.

NOGUEIRA, M. A. **As três idéias de sociedade civil, o Estado e a politização**. In: COUTINHO, C. N. e TEIXEIRA, A de P (orgs.). **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

PORTELLI, Hugues. **Gramsci e o bloco histórico**. Tradução de Angelina Peralva. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

PAIXAO, Clodoaldo Almeida. **ABONG-NE2 e PPA do Governo Lula: Desafios e Perspectivas**. 2004. Disponível em:  
<[http://www.cidadania.org.br/conteudo.asp?conteudo\\_id=3484&secao\\_id=92](http://www.cidadania.org.br/conteudo.asp?conteudo_id=3484&secao_id=92)>. Acesso em: 14 abr. 2004.

RIBEIRO, Jorge Brown. **Possibilidades de transformações no sistema de planejamento e orçamento no Brasil**. Disponível em:  
<<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047310.pdf>>. Acesso em: 25 de abr. 2004.

SIMIONATTO, Ivete. **As Políticas Sociais no Programa do Governo Lula**. 2004. Florianópolis, 2004. Texto digit.

\_\_\_\_\_. **Gramsci, sua teoria. Incidência no Brasil, influência no Serviço Social**. São Paulo: Cortez, Ufsc Florianópolis, 1995.

Sistematização, Estado de Santa Catarina. Relatório do Fórum Estadual de Desenvolvimento, Participação e Inclusão. Florianópolis, 2003. Texto digit.  
VIEIRA, Liszt. **Cidadania e Globalização**. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2002.

**ANEXO**

## **5.1 - Relação das entidades presentes no Fórum Estadual de Desenvolvimento, Participação e Inclusão, de Santa Catarina**

1. AÇÃO SOCIAL ARQUIDIOCESANA – ASA
2. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISA INTERDISCIPLINARES PROJETOS E ESTUDOS JURÍDICOS E DE GÊNERO HUMANISTAS
3. ASSOCIAÇÃO CATARINENSE DAS FUNDAÇÕES EDUCACIONAIS – ACAFE
4. ASSOCIAÇÃO CATARINENSE DE DEFESA DOS DIREITOS DAS DONAS DE CASA E DOS CONSUMIDORES – ADOCON
5. ASSOCIAÇÃO CATARINENSE PARA INTEGRAÇÃO AO CEGO - ACIC
6. ASSOCIAÇÃO CORREIAPINTENSE DOS PROFISSIONAIS EM EDUCAÇÃO – ACOPROEM
7. ASSOCIAÇÃO DE AGRICULTORES ECOLÓGICOS DAS ENCOSTAS DA SERRA GERAL - AGRECO
8. ASSOCIAÇÃO DE EDUCAÇÃO CATÓLICA DE SANTA CATARINA
9. ASSOCIAÇÃO DE ENTIDADES FILANTRÓPICAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA - ASSESC
10. ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DE CANASVIEIRAS
11. ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO RIO VERMELHO – AMORV
12. ASSOCIAÇÃO DE SURDOS DA GRANDE FLORIANÓPOLIS
13. ASSOCIAÇÃO DOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL DA GRANDE FLORIANÓPOLIS – ASAPREV-FLN
14. ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO MÉDIO VALE DO ITAJAÍ
15. ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA – APUFSC
16. ASSOCIAÇÃO ESTADUAL DE MULHERES AGRICULTORAS – AEMA
17. ASSOCIAÇÃO ESTADUAL DOS RONDONISTAS – PROJETO RONDON-SC
18. ASSOCIAÇÃO MULHERES DE NEGÓCIOS E PROFISSIONAIS DA GRANDE FLORIANÓPOLIS - BPW
19. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE GERONTOLOGIA – ANG
20. ASSOCIAÇÃO REGIONAL DAS CASAS FAMILIARES RURAL E DO MAR – ARCAFAR-SC
21. BRASIL TELECOM
22. CASA DA CRIANÇA DO MORRO DA PENITENCIÁRIA
23. CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES DE SANTA CATARINA – CUT
24. CENTRO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS “MARIA DA GRAÇA BRAZ”
25. CENTRO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS ALTO VALE DE ITAJAÍ
26. CENTRO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS DE CHAPECÓ
27. CENTRO DE DIREITOS HUMANOS DE BRUSQUE
28. CENTRO DE INTEGRAÇÃO EMPRESA-ESCOLA – CIEE
29. CENTRO DE RECUPERAÇÃO NOVA ESPERANÇA
30. CENTRO VIVANEI DE EDUCAÇÃO POPULAR
31. COMISSÃO DE APOIO AOS POVOS INDÍGENAS – CAPI
32. CONFÊRENCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL – CNBB
33. CONSELHO DE CACIQUES
34. CONSELHO DE IGREJA PARA ESTUDO E REFLEXÃO – CIER
35. CONSELHO ESTADUAL DAS POPULAÇÕES AFRODESCENDENTES DE SANTA CATARINA - CEPAC
36. CONSELHO ESTADUAL DO IDOSO – CEI
37. CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA MULHER
38. CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA - CONEP
39. CONSELHO ESTADUAL DOS POVOS INDÍGENAS DE SANTA CATARINA – CEPIN/SC
40. CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO – CIMI
41. COOPERATIVA PROVE DE BLUMENAU - COPERPROVE
42. CRECHE E ORFANATO VINDE A MIM AS CRIANÇINHAS
43. FAZENDO A DIFERENÇA GRUPO GAY DE BLUMENAU



44. FEDERAÇÃO CATARINENSE DE ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS – FECAM
45. FEDERAÇÃO DA AGRICULTURA DO ESTADO DE SANTA CATARINA – FAESC
46. FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES COMERCIAIS E INDUSTRIAIS DE SANTA CATARINA – FACISC
47. FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MARICULTORES DO ESTADO DE SANTA CATARINA – FAMASC
48. FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES DE SANTA CATARINA - FAMESC
49. FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA - FIESC
50. FEDERAÇÃO DOS EMPREGADOS NO COMÉRCIO DO ESTADO DE SANTA CATARINA – FECESC
51. FEDERAÇÃO DOS PESCADORES DO ESTADO DE SANTA CATARINA – FEPESC
52. FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA FAMILIAR DA REGIÃO SUL - FETRAF-SUL
53. FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NAS INDÚSTRIAS DE SANTA CATARINA
54. FEDERAÇÃO ESPÍRITA CATARINENSE
55. FEDERAÇÃO ESTADUAL DAS APAES
56. FEDERAÇÃO NACIONAL DAS APAES
57. FEDERAÇÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES DE ADMINISTRAÇÃO – FENEAD
58. FORUM CATARINENSE ONGS AIDS
59. FORUM POPULAR DE SAÚDE
60. FUNDAÇÃO AÇORIANA PARA O CONTROLE DA AIDS - FAÇA
61. FUNDAÇÃO FÉ E ALEGRIA DO BRASIL
62. FUNDAÇÃO MAURICIO SIROTSKY SOMBRINHO
63. FUNDAÇÃO POPULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO
64. GRUPO DE APOIO A PREVENÇÃO DA AIDS – GAPA-LAR RECANTO DO CARINHO
65. GRUPO PAU-CAMPECHE
66. INSTITUTO CATARINENSE DE ESTUDOS SOCIAIS, POLITICOS E ECONOMICOS – ICESPE
67. INSTITUTO DE PLANEJAMENTO, PESQUISA SOCIAL E ESTUDOS AVANÇADOS – IPPSEA
68. INSTITUTO VOLUNTÁRIOS EM AÇÃO
69. IRMANDADE DO DIVINO ESPÍRITO SANTO – IDES
70. MOVIMENTO DOS PEQUENOS AGRICULTORES
71. MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA – MST
72. MOVIMENTO NACIONAL DE MENINOS E MENINAS DE RUA - MNMMR/SC
73. MOVIMENTO NEGRO UNIFICADO – MNU
74. NÚCLEO DE ESTUDOS NEGROS
75. PROGRAMA DO MENOR - PROMENOR
76. SENAC
77. SERVIÇO DE APOIO AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS – SEBRAE
78. SINDICATO DOS ENGENHEIROS DO ESTADO DE SANTA CATARINA – SENGE-SC
79. SINDICATO DOS TRABALHADORES DO PAPEL
80. SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO NO ESTADO DE SANTA CATARINA – SINTE-SC
81. SINDICATO NACIONAL DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO PESADA - SINICON
82. SOCIEDADE CIVIL AMANHECER
83. UNIÃO CATARINENSE DOS ESTUDANTES – UCE
84. UNIÃO DA JUVENTUDE SOCIALISTA

## **5.2 - Relação das entidades observadoras**

1. CAIXA ECONOMICA FEDERAL
2. CAMARA DE VEREADORES
3. COMPANHIA CATARINENSE DE ÁGUA E SANEAMENTO
4. COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DE SANTA CATARINA - CODESP
5. COMPANHIA DE MELHORAMENTOS DA CAPITAL - COMCAP
6. COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO – CONAB
7. CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTENCIA SOCIAL



8. GABINETE DA DEPUTADA FEDERAL LUCI CHOINACKI
9. GABINETE DO DEPUTADO DIONEY WALTER DA SILVA
10. GABINETE DO DEPUTADO FEDERAL CLAUDIO VIENATTI
11. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA
12. PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL
13. PARTIDO DOS TRABALHADORES
14. PREFEITURA MUNICIPAL DE BLUMENAU
15. PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAPECÓ
16. PREFEITURA MUNICIPAL DE CRICIÚMA
17. PREFEITURA MUNICIPAL DE SIDERÓPOLIS
18. PROGRAMA FOME-ZERO SÃO JOSÉ
19. SECRETARIA DE ESTADO DA ARTICULAÇÃO NACIONAL
20. SECRETARIA ESTADUAL DE MULHERES DO PARTIDO DOS TRABALHADORES
21. SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO RURAL
22. VEREADOR SIDNEY FURLAN

### **5.3 - Lista dos participantes por Megaobjetivos**

#### **Megaobjetivo 1**

1. ABEL LOPES DE LIMA - FUNDAÇÃO POPULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO
2. ADÉLIA SCHMITZ - ASSOCIAÇÃO ESTADUAL DE MULHERES AGRICULTORAS
3. ADILTON JOSÉ DE PAULA - NÚCLEO DE ESTUDOS NEGROS
4. ALBERTO JONES - PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL
5. ALDARLEI ADERBAL DA ROSA - GRUPO DE APOIO A PREVENÇÃO DA AIDS
6. ALEXANDRE GOUVEIA MARTINS - FORUM CATARINENSE ONGS AIDS
7. AMABILE FANDONCI - ASSOCIAÇÃO DE EDUCAÇÃO CATÓLICA DE SANTA CATARINA
8. ANA MARIA SCKACHESKI - FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NAS INDÚSTRIAS DE SANTA CATARINA
9. ANNA JULIA RODRIGUES - SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO NO ESTADO DE SANTA CATARINA
10. ARLETE BLOEMER DE SOUZA - FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA FAMILIAR DA REGIÃO SUL
11. AUREA SOTENI BRAGIO – SOCIEDADE CIVIL AMANHECER
12. CARLOS EDUARDO ROHRSETZER - CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA
13. CARMEM SOUTO-MAIOR - FEDERAÇÃO ESPÍRITA CATARINENSE
14. CÉLIA REGINA BETIOLO – FUNDAÇÃO FÉ E ALEGRIA DO BRASIL
15. CLAUDENIR GAZZONI - GABINETE DO DEPUTADO DIONEY WALTER DA SILVA
16. CLEIDE MARIA MARQUES GRANDO - ASSOCIAÇÃO ESTADUAL DOS RONDONISTAS – PROJETO RONDON-SC
17. DIRCEU PELEGRINO VIEIRA - MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA
18. ÉCIO NASCIMENTO - CAIXA ECONOMICA FEDERAL
19. EDENILSON JOÃO DE BORBA - CENTRO DE RECUPERAÇÃO NOVA ESPERANÇA
20. EGON SCHRAMM - ASSOCIAÇÃO CATARINENSE DAS FUNDAÇÕES EDUCACIONAIS
21. ELI HILDA DE AQUINO - FEDERAÇÃO NACIONAL DAS APAES
22. ELISABETE GALVÃO- IRMANDADE DO DIVINO ESPÍRITO SANTO
23. ELISABETH BAHIA FÉRRER - CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTENCIA SOCIAL
24. ELIZABETE BAESSO - ASSOCIAÇÃO CATARINENSE DE DEFESA DOS DIREITOS DAS DONAS DE CASA E DOS CONSUMIDORES

25. ELOE SCHWEZER - MOVIMENTO DOS PEQUENOS AGRICULTORES
26. GECY SAVI - FEDERAÇÃO ESPÍRITA CATARINENSE
27. GILSON JOSÉ BOTELHO - ASSOCIAÇÃO DE ENTIDADES FILANTRÓPICAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA
28. GILSON MORAIS - CASA DA CRIANÇA DO MORRO DA PENITENCIÁRIA
29. IONE FIORINI THOMÉ - CONSELHO DE IGREJA PARA ESTUDO E REFLEXÃO
30. IRMA KNISS - CENTRO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS "MARIA DA GRAÇA BRAZ"
31. JAIRO DOS PASSOS CASCAES - FEDERAÇÃO ESTADUAL DAS APAES
32. JOSÉ BERNARDES - SERVIÇO DE APOIO AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS
33. JUAN CARLOS PINEDO - MOVIMENTO NEGRO UNIFICADO
34. LEANDRO CASTRO OTRAMARE - INSTITUTO DE PLANEJAMENTO, PESQUISA SOCIAL E ESTUDOS AVANÇADOS
35. LEONOR ALVES - FAZENDO A DIFERENÇA GRUPO GAY DE BLUMENAU
36. LOURECI RIBEIRO - FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES DE SANTA CATARINA
37. LUIZ ANTONIO DE MOURA - ASSOCIAÇÃO REGIONAL DAS CASAS FAMILIARES RURAL E DO MAR
38. LUIZ ROGÉRIO LECHETA - CAIXA ECONOMICA FEDERAL
39. LUZIA CABREIRA - INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA
40. MARCELO ZANINI - ASSOCIAÇÃO CATARINENSE PARA INTEGRAÇÃO AO CEGO
41. MARCIA LANGE SÃO THIAGO - MOVIMENTO NACIONAL DE MENINOS E MENINAS DE RUA
42. MARIA THEREZA LAGO DA VEIGA - FORUM POPULAR DE SAÚDE
43. MIGUEL MINGUILLO - FUNDAÇÃO MAURICIO SIROTSKY SOMBRINHO
44. MOACIR HEERDT - CONFÉRENCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL
45. NELSO CÉSAR DE OLIVEIRA - FEDERAÇÃO DOS PESCADORES DO ESTADO DE SANTA CATARINA
46. NILDOMAR FREIRE DOS SANTOS - CAMARA DE VEREADORES
47. PAULA DE BRITO - CENTRO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS ALTO VALE DE ITAJAI
48. ROBERTO IUNSKOVSKI - AÇÃO SOCIAL ARQUIDIOCESANA
49. ROBERTO LIEBGOTT - CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO
50. TANIA FÁTIMA DE MELO SAIERIG - FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MARICULTORES DO ESTADO DE SANTA CATARINA
51. TÂNIA GLONGO - SECRETARIA ESTADUAL DE MULHERES DO PARTIDO DOS TRABALHADORES
52. ZULEIKA LENZI - INSTITUTO CATARINENSE DE ESTUDOS SOCIAIS, POLITICOS E ECONOMICOS

## **Megaobjetivo 2**

1. ADILTON DE PAULA - NÚCLEO DE ESTUDOS NEGROS
2. ALVARO HALL - PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAPECÓ
3. ANA BEATRIZ BARON LUDIG - CENTRO DE DIREITOS HUMANOS DE BRUSQUE
4. ANA MARIA ALVES DE SOUZA - MOVIMENTO NACIONAL DE MENINOS E MENINAS DE RUA
5. BEATRIZ DE O. ODILN - ASSOCIAÇÃO CATARINENSE PARA INTEGRAÇÃO AO CEGO
6. CARMEN LACERDA - ASSOCIAÇÃO MULHERES DE NEGÓCIOS E PROFISSIONAIS DA GRANDE FLORIANÓPOLIS
7. CARMEN MIRANDA G. LACERDA - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISA INTERDISCIPLINARES PROJETOS E ESTUDOS JURÍDICOS E DE GÊNERO HUMANISTAS
8. CÉSAR AUGUSTO FÉLIX – FUNDAÇÃO FÉ E ALEGRIA DO BRASIL
9. CÍNIO VANDRESEM - ASSOCIAÇÃO DE AGRICULTORES ECOLOGICOS DAS ENCOSTAS DA SERRA GERAL
10. DARCILEI CAMARGO - SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO NO ESTADO DE SANTA CATARINA
11. DEOMAR ANTONIO FEROLDI – CAIXA ECONOMICA FEDERAL
12. ÉLCIO RIBEIRO – FAZENDO A DIFERENÇA GRUPO GAY DE BLUMENAU
13. ELIANA FARIA - FORUM POPULAR DE SAÚDE
14. ELISETE DECOREGIO - CONFÉRENCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL
15. ENORI BARBIERI - FEDERAÇÃO DA AGRICULTURA DO ESTADO DE SANTA CATARINA

16. FRANCISCO FERREIRA - ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
17. GROVES ALVARADO - COMPANHIA CATARINENSE DE ÁGUA E SANEAMENTO
18. HELENA MARTINS - FEDERAÇÃO ESTADUAL DAS APAES
19. HÉLIO SANTIN - FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES DE SANTA CATARINA
20. JOÃO ZEFERINO - CENTRO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS "MARIA DA GRAÇA BRAZ"
21. JOSÉ ANTONIO LATRÔNICO FILHO - SINDICATO DOS ENGENHEIROS DO ESTADO DE SANTA CATARINA
22. JOSÉ RAFAEL CORRÊA - ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO MÉDIO VALE DO ITAJAÍ
23. LISIANE BUENO - CENTRO DE INTEGRAÇÃO EMPRESA-ESCOLA
24. LUCIANO DE MELLO PHILIPPI - ASSESORIA DEPUTADO FEDERAL CLAUDIO VIENATTI
25. LUCILA DE BARROS HERRERA - CENTRO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS ALTO VALE DE ITAJAÍ
26. LUIZ LORENZETTI - PROGRAMA FOME-ZERO SÃO JOSÉ
27. MARCO ANTÔNIO OLIVEIRA - SINDICATO NACIONAL DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO PESADA
28. MARIA DAS GRAÇAS SILVA - FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MARICULTORES DO ESTADO DE SANTA CATARINA
29. MARIA SALETE CORDEIRO - ASSOCIAÇÃO CATARINENSE DE DEFESA DOS DIREITOS DAS DONAS DE CASA E DOS CONSUMIDORES
30. MARIA TERESA HEINZEN – SENAC
31. MARISA PRUDENCIO – GRUPO PAU-CAMPECHE
32. MURILO GOUVÊA DOS REIS - FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES COMERCIAIS E INDUSTRIAIS DE SANTA CATARINA
33. NELSON BRUM MOTTA - OBSERVADOR
34. ODILON FERNANDES ROMAN - CAIXA ECONOMICA FEDERAL
35. PAULO ANDRÉ ARGENTA - GABINETE DO DEPUTADO DIONEY WALTER DA SILVA
36. POMPEU DA COSTA - FEDERAÇÃO DOS PESCADORES DO ESTADO DE SANTA CATARINA
37. REGINA INGRID BRAGAONOLLO - INSTITUTO DE PLANEJAMENTO, PESQUISA SOCIAL E ESTUDOS AVANÇADOS
38. REGINA PANCERI - PROGRAMA DO MENOR – PROMENOR
39. ROGÉRIO VIEIRA - FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA FAMILIAR DA REGIÃO SUL
40. ROSANI NICODEM - ASSOCIAÇÃO ESTADUAL DE MULHERES AGRICULTORAS
41. SABINO BUSSANELLO - FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NAS INDÚSTRIAS DE SANTA CATARINA
42. SANDRA LÚCIA AMORIM - ASSOCIAÇÃO DE SURDOS DA GRANDE FLORIANÓPOLIS
43. SEBASTIÃO HONORATO - FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES COMERCIAIS E INDUSTRIAIS DE SANTA CATARINA
44. SIDNEY FURLAN – VEREADOR
45. SUZANE CARDOSO GONÇALVES - ASSOCIAÇÃO DE SURDOS DA GRANDE FLORIANÓPOLIS
46. VALMIR MARAGON - MOVIMENTO DOS PEQUENOS AGRICULTORES
47. VALTER JORGE FERNANDES - CENTRO DE RECUPERAÇÃO NOVA ESPERANÇA
48. ZULANDIA GOMES DA SILVA - ASSOCIAÇÃO REGIONAL DAS CASAS FAMILIARES RURAL E DO MAR

### **Megaobjetivo 3**

1. ADILSON FORTUNATO – FAZENDO A DIFERENÇA GRUPO GAY DE BLUMENAU
2. ANA CRISTINA COSTA LIMA – FÓRUM POPULAR ESTADUAL DE SAÚDE
3. ANA MARIA WARKEN DO VALE PEREIRA – INSTITUTO VOLUNTÁRIOS EM AÇÃO
4. ANA PAULA BARCELOS ADÃO – ASSOCIAÇÃO CATARINENSE DE ENTIDADES FILANTRÓPICAS
5. ANDRÉ BEVILAQUA – FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NAS INDÚSTRIAS DE SANTA CATARINA
6. ARIEL PORI PORÁ – CONSELHO DE CACIQUES
7. ARISTIDES ALVES DE MELO – SINDICATO DOS TRABALHADORES DO PAPEL
8. CARMEM M. LOLATO – MOVIMENTO DOS PEQUENOS AGRICULTORES
9. CÉLIO VANDERLEI MORAES – MOVIMENTO NACIONAL DE MENINOS E MENINAS DE RUA

10. DIONIZIO BERNARDINO BACH – COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO
11. EDENILSON DO NASCIMENTO PETTER – CENTRO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS DE CHAPECÓ
12. EVA MACIEL MENDES – FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MARICULTORES DO ESTADO DE SANTA CATARINA – FAMASC
13. FERNANDA BARBOSA TOESQUI – ASSOCIAÇÃO DE EDUCAÇÃO CATÓLICA DE SANTA CATARINA
14. FREDERICO VALÉRIO KÜHL – ASSOCIAÇÃO DOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL DA GRANDE FLORIANÓPOLIS
15. GETÚLIO MANOEL INÁCIO – FEDERAÇÃO DOS PESCADORES DO ESTADO DE SANTA CATARINA
16. HELENA EDILIA LIMA PIRES – GRUPO DE APOIO A PREVENÇÃO DA AIDS - GAPA/SC
17. IONARA DA CUNHA – AÇÃO SOCIAL ARQUIDIOCESANA
18. ISALETE JOANA ELIAS – FEDERAÇÃO ESTADUAL DAS APAES – SC
19. JOANA CÉLIA DOS PASSOS – NÚCLEO DE ESTUDOS NEGROS
20. LEANDRO RIBEIRO MACIEL – CRECHE E ORFANATO VINDE A MIM AS CRIANÇINHAS – CVM
21. LUIZA DE BASTIANI - CENTRO DE DIREITOS HUMANOS “MARIA GRAÇA BRAZ”
22. MÁRCIO MURILO MARTINS – CONSELHO DE IGREJAS PARA ESTUDO E REFLEXÃO – CIER
23. MARCOS BALDI – FUNDAÇÃO AÇORIANA PARA CONTROLE DA AIDS
24. MARIA LUIZA DA COSTA LOPES – FUNDAÇÃO FÉ E ALEGRIA DO BRASIL
25. MARIA TEREZINHA BLATT – ASSOCIAÇÃO CATARINENSE DE DEFESA DOS DIREITOS DAS DONAS DE CASA E DOS CONSUMIDORES
26. MARLI HADTMANN DE LIMA – IRMANDADE DO DIVINO ESPÍRITO SANTO
27. MIGUEL FERREIRA DE SÁ – SINDICATO NACIONAL DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO PESADA
28. MONIQUE MALLON – FEDERAÇÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES DE ADMINISTRAÇÃO
29. PAULO MORANDINI – CENTRO DE RECUPERAÇÃO NOVA ESPERANÇA
30. RENATE IMHOF BENVENUTTI – FEDERAÇÃO NACIONAL DAS APAES
31. ROSANE BERTOTTI – FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA FAMILIAR DA REGIÃO SUL
32. VERA CLÁUDIA CONZATTI – CENTRO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS ALTO VALE DE ITAJAI
33. VERA NICIA FORTKAMP DE ARAÚJO – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE GERONTOLOGIA
34. VILMA G. S. WALINGER COSTA – ASSOCIAÇÃO CORREIAPINTENSE DOS PROFISSIONAIS EM EDUCAÇÃO – ACOPROEM
35. VINÍCIUS PUHLDE SOUZA – UNIÃO DA JUVENTUDE SOCIALISTA
36. VIVIANI A. MAY – INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO SOCIAL